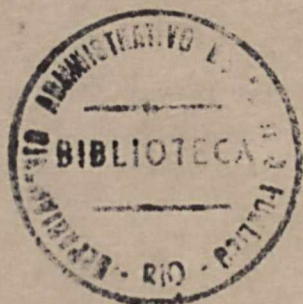


Dasp'

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NAO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA



R. S. P. ★ VOL. 77 - N.º 1 - p. 1 a 148 ★ RIO DE JANEIRO ★ OUTUBRO 1957

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Antônio Barsante dos Santos

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Luiz Phelippe de Barros

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

José Medeiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

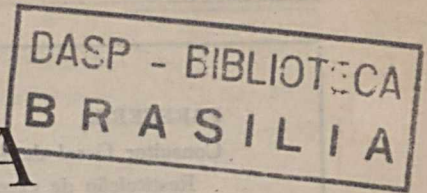
Clenício da Silva Duarte

CHEFE DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Lucílio Briggs Brito

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Augusto de Rezende Rocha



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 XX

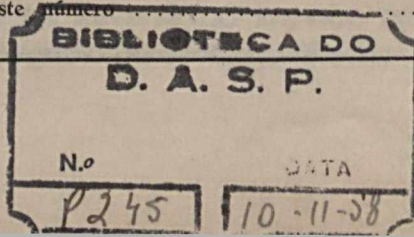
OUTUBRO - 1957

VOL. 77 - N 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A Prática do Mandado de Segurança	3
ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO	
Serviço de Emprego — Lacuna da Administração Pública brasileira — Estanislau Fischlowitz	6
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Pessoal	
As atribuições diplomáticas e consulares — G. E. do Nascimento e Silva	28
O estágio probatório — Celso Magalhães	49
Orçamento	
O papel da Divisão de Orçamento — Paul Appleby — (Trad. de Mary Cardoso)	55
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Habitação individual ou coletiva? — Augusto Luiz Duprat	60
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Interpretação das Leis Tributárias Municipais — A. Delorenzo Neto	68
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
A legislação de câmbio sob o aspecto penal — Iralton Benigno Cavalcanti	73

	Págs.
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Restituição de excesso, no pagamento da remuneração	93
Processos administrativos instaurados na Alfândega de Santos, com respeito ao exercício das funções de corretor de navios	94
Reversão ao serviço ativo do exército de 2º tenente da reserva remunerada	95
Recurso apresentado por extranumerário diarista, da decisão ministerial que indeferiu seu pedido de anulação do ato que o dispensou da função	96
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Contagem para efeito de gratificação adicional, do tempo em que funcionário público desempenhou mandato legislativo. Inadmissibilidade	98
Revisão de aposentadoria. Quando tem lugar, após o registro do ato de inatividade pelo Tribunal de Contas	99
Dupla aposentadoria. Interpretação do art. 1º da Lei nº 2.752, de 1956	100
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
Instituto Brasileiro do Café; aproveitamento de antigos funcionários, precedência no quadro da autarquia. Não conhecimento do recurso extraordinário	103
Verificada a improcedência da acusação penal e resultando a inculpabilidade do processo administrativo instaurado, o funcionário público não pode ser demitido	106
Demissão de funcionário estável com base em inquérito no qual nada se apurou. Falta de justa causa para a demissão	108
Não tem direito ao que dispõe o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias; apenas exercia com os cargos que acumulava uma função de natureza técnica, sendo a outra puramente administrativa	109
Tribunal Regional do Trabalho	
O Estatuto dos Funcionários Públicos dispondo sobre a exigência de concurso, para os cargos iniciais de carreira e outros que a lei determinar, revogou a lei nº 1.414, de 16-8-51, porque a esta posterior	112
NOTAS	
Considerações sobre o imposto sindical — Oscar Victorino Moreira	114
Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, de Portugal ..	124
Formação de técnicos, cientistas e pesquisadores — Editorial do «Jornal do Comércio», de 16-10-57	144
Publicações recebidas	147
Colaboram neste número	148



A Prática do Mandado de Segurança

O mandado de segurança é uma das peças mais importantes da engrenagem de controle jurisdicional dos atos administrativos. A lei, ao instituí-lo, procurou cercá-lo de meios que assegurem o pronto restabelecimento do direito líquido e certo, nos casos de violação por ato ilegal da autoridade. Sem isso talvez ele se tornasse inoperante ou, pelo menos, seu rendimento deixasse de corresponder aos objetivos sociais em vista.

Mas as precauções da lei, visando ao rápido andamento dos mandados de segurança, têm sido, com alarmante frequência, fonte de grandes transtornos para o Serviço Público. É comum ouvir-se dizer que o juiz, ao apreciar os pedidos de mandados dessa espécie, age sob os efeitos psicológicos que lhe advêm do conhecimento do espírito da lei, que ele sabe ter sido feita para proteger o particular e garantir a este último a pronta reparação do direito ofendido. E que isso o leva, muita vez insensivelmente, a predispor-se contra a administração; a aceitar com excessiva ligeireza as alegações tendenciosas dos particulares; a usurpar o papel do legislador, dando aos textos legais uma interpretação que, pela sua demasiada liberalidade, amplia favores e cria direitos; a invadir a esfera de competência do Poder Executivo e seus agentes, mesmo em matéria de natureza nitidamente discricionária.

É possível que reparos como esses encerrem boa parcela de verdade; é possível, ainda, que os efeitos psicológicos acima citados e sua daninha floração de julgados prejudiciais ao interesse coletivo assinalem, apenas, um estágio passageiro no processo de amadurecimento do mandado de segurança e que em relação a este último se venham a operar, pela ação do tempo, as mesmas depurações e ajustamentos por que passou o instituto do habeas-corpus.

É forçoso reconhecer, porém, que a responsabilidade pelos desvios que se têm verificado na prática do mandado de segurança cabe

também aos legisladores, pela elaboração de leis dúbias, descuidadas, nas quais os institutos não encontram definição precisa e as condições para gozo de favores são fixadas sem maiores cautelas; aos administradores mal esclarecidos, pela contumácia na prepotência e no desprezo pelos direitos dos particulares; e, finalmente, à imensa corte daqueles que, por deformação do espírito profissional ou imoderada cupidez, industrializam em proveito próprio os defeitos da lei.

Acometido por todos os lados, envolvido na teia de tantos fatores que lhe dificultam o trabalho já de si extremamente delicado, o juiz, em torno de cuja decisão se concentram as atenções gerais, é o alvo preferido de tôdas as críticas.

O legislador, nesse particular, fica em situação privilegiada, pois as censuras em que acaso incorre são dirigidas a pessoa indeterminada, não atingem a um indivíduo certo. A sentença é ato individual, a que se vincula, diretamente, a pessoa do juiz. A lei é impessoal, no sentido de que não se pode atribuir a responsabilidade pela sua elaboração a um indivíduo determinado.

Também o particular se encontra em posição mais cômoda que a do juiz, porque nêle se toleram, com justificável benevolência, os erros e os equívocos na interpretação das leis, sobretudo quando estas oferecem margem para que êle delas extraia um entendimento favorável às suas pretensões. A simples possibilidade dêsse entendimento faz nascer para o particular, conforme princípio universalmente aceito, o interesse legítimo, econômico ou moral, que é o pressuposto do exercício da demanda.

Nem por isso, entretanto, o legislador, o administrador e os particulares são menos responsáveis por uma situação que se costuma imputar, exclusivamente, ao magistrado.

Mas, como quer que se distribuam os quinhões de responsabilidade pelos malefícios de que nos dão notícia os registros forenses dêstes últimos anos, alguma coisa tem de ser feita, para que a administração pública, não menos digna de proteção que os direitos dos particulares, seja poupada aos males que lhe vem causando a prática abusiva do mandado de segurança.

O primeiro passo a dar consistiria, talvez, numa cuidadosa revisão da lei em vigor, com o estabelecimento de critérios objetivos

para a conceituação de "direito líquido e certo"; com o exasperamento das sanções aplicáveis aos casos de desídia no cumprimento do dever de prestar a tempo, e de modo exato e completo, as informações solicitadas pela autoridade judiciária; com o estabelecimento de um sistema de cauções que assegurassem ao erário público a fácil reposição das quantias despendidas em virtude de sentenças suscetíveis de reforma na instância superior.

Certamente essas medidas não alcançariam tôdas as causas que precisariam ser erradicadas, mas já representariam um considerável progresso, ao qual o tempo, a paulatina melhoria das fórmulas e das práticas processuais, e o aperfeiçoamento da própria compreensão do mandado de segurança viriam a acrescentar novas conquistas.

Serviço de Emprego — Lacuna da Administração Pública Brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

FALA-SE, ultimamente, cada vez mais, da supersaturação da administração pública nacional. O intervencionismo estatal teria atingido no Brasil uma proporção excessiva e prejudicial ao desenvolvimento da sua economia.

Seja como fôr, seria manifestamente errada e inexata a idéia que fizéssemos sobre o atual âmbito dos serviços públicos brasileiros, se não tornássemos patente que, ao mesmo tempo, existem na sua estrutura sensíveis claros e lacunas, incompatíveis com o progresso econômico espetacular do país, alcançado nestas últimas décadas.

Ora, entre as angustiantes lacunas que muito contribuem para um certo atraso da nossa organização administrativa, cabe destacar a falta de órgãos capazes de proporcionar aos poderes públicos a faculdade de organizar, racionalizar e aperfeiçoar o mercado do trabalho.

O mercado “econômico”, com seus vários subsectores: o industrial, o comercial, o agrícola, o financeiro, o securitário, etc. — deixou, há muito tempo, de estar à mercê do jogo espontâneo da procura e oferta.

O único setor pelo qual a administração pública continua se desinteressando quase por completo, com resultados cada vez mais desastrosos para o bem-estar social e o progresso econômico, é o mercado “social”, o mercado em que “se vende” e “se compra” o trabalho.

O Brasil é, certamente, no panorama de 1957, o último grande país do mundo, de elevado potencial econômico cuja atitude em relação aos problemas de emprego se caracteriza por um inexplicável passivismo, próprio do “clima” do século XIX (“estado-polícia”) e das fases já absolutamente superadas do desenvolvimento sócio-econômico.

Entendemos por problema de emprego no sentido acima aludido, o conjunto das questões que digam respeito à procura e à oferta de trabalho, ao intercâmbio interprofissional e inter-regional da mão-de-obra, assim como diversos fenômenos de patologia social no mercado do trabalho, como sejam, particularmente o desemprego e o subemprego.

Estamos, nesse setor, atrasados, pelo menos de uns 30-50 anos em confronto com os demais países que ocupam a mesma posição do Brasil na escala de progresso econômico e social.

Todos ou quase todos eles estão dotados de órgãos especializados de intervenção no mercado do trabalho, intervenção quer social (assistencial ou previdenciária), quer econômica (orientada no sentido de garantir o "pleno emprego"), quer educacional (serviços de orientação, seleção e ensino profissionais), quer, enfim, meramente organizacional (*clearing* racional dos pedidos de trabalho e das ofertas de emprego), com vantagens relevantes e iguais para o capital, o trabalho e a coletividade nacional.

Se não lhes foi possível alcançar sempre e em toda parte a perfeição ideal, das reformas sociais de caráter institucional, atingido, p. ex. nos Estados Unidos, na Inglaterra e em vários outros países com a criação do serviço nacional de emprego, a maior parte dos países avançados possuem, há muito tempo, por um lado, uma rede bem organizada de órgãos públicos ou para-estatais de colocação do trabalho, e, por outra parte, sistemas adiantados de seguro-desemprego. Ambas essas formas de intervencionismo estatal no mercado do trabalho funcionam dentro de um regime de perfeita coordenação, proporcionando aos poderes públicos instrumentos eficazes de atuação na economia de trabalho.

Mesmo dentro da América Latina vários países, tais como p. ex. Argentina, Chile, Venezuela, Bolívia, México e Uruguai, anteciparam-se de muito ao Brasil na adoção de soluções amplas, atinentes aos diversos aspectos do mercado do trabalho.

A organização tecnicamente racional e construtiva das relações mútuas entre o patronato e o assalariado, no que diz respeito ao emprego, à admissão ao trabalho e à demissão do mesmo, nada tem que ver com a controvérsia entre o sistema irrestrito de livre empreendimento e o estatismo, controvérsia essa muito em voga, entre nós, no momento. Se fôsse necessário comprová-lo, bastaria apontar o funcionamento, nos Estados Unidos, país campeão da livre iniciativa, desde um quartel de século, de um dos melhores e mais amplos serviços de emprego, juntamente com a sua contrapartida natural, o seguro social contra o risco econômico de desemprego.

A situação em que se encontra o Brasil, nesse particular, não difere consideravelmente do estado em que se encontrava, há meio século, a economia de trabalho inglesa e cuja análise nos proporciona o discurso pronunciado por WINSTON CHURCHILL, — naquela época, juntamente com o maior reformador social contemporâneo WILLIAM BEVERIDGE, principal promotor das leis sobre a colocação do trabalho e o seguro-desemprego —, discurso êsse pronunciado em junho de 1908:

"O trabalho é a única mercadoria que não tem mercado. Tudo o mais é vendido por um preço razoável, mas o trabalho, a mais preciosa de todas as "mercadorias", é a única coisa que a gente honesta tem para vender: o seu labor e a sua habilidade não têm mercado, devendo ser oferecidos de porta em porta e de cidade em cidade, à procura de comprador".

Evitando generalizações superficiais, não podemos negar que não faltam em nosso meio algumas soluções parciais e fragmentárias relativas a certos aspectos isolados do mercado do trabalho.

Assim, p.ex., dedica-se muita atenção ao aperfeiçoamento qualitativo da mão-de-obra industrial e comercial — mediante não só as notáveis realizações dos serviços sociais patronais de caráter técnico-profissional como o SENAC e o SENAI, como também através de órgãos competentes do Ministério da Educação e Cultura.

Não se descuida tampouco da questão relevante de aproveitamento dos contingentes de imigrantes e colonos.

Mesmo na falta do seguro social contra o risco de desemprego, que ainda não foi incluído na órbita da Previdência Social, procura-se atender às necessidades dos involuntariamente desempregados, recorrendo-se às técnicas de outra índole, como sejam os dois institutos *sui-generis* do direito tutelar trabalhista: a estabilidade e a indenização por despedida.

E, enfim, existe uma rede relativamente extensa de agências de colocação e bolsas de trabalho, com fins não lucrativos. Infelizmente, todas elas são de vulto insignificante, âmbito limitado de funcionamento, recursos técnicos deficientes.

Se não existe nessa matéria um vácuo total, a precariedade das atuais realizações fragmentárias, modestas e, sobretudo, carentes de orientação oportuna, estão a exigir providências mais amplas e mais eficientes, aplicáveis não a um aspecto isolado dessa importante e complexa série de problemas, mas, sim, ao conjunto das questões econômicas e sociais do mercado do trabalho.

O que cumpre procurar é um sistema novo, uno, devidamente integrado e plenamente conjugado com as diretrizes do intervencionismo econômico propriamente dito.

A reforma, que nos propomos pleitear aqui, é, em última análise, uma nova e substancial reforma social que, sem dúvida, aumentaria as realizações relativamente abundantes e, segundo alguns, excessivas da política social nacional.

Contudo, de início, não seria justo deixar de tornar patente tudo o que distanciaria esta de todas as demais reformas trabalhistas, muito expandidas entre nós no decorrer dos últimos 25 anos.

Em primeiro lugar — e contrariamente ao caráter predominante da atual legislação e administração trabalhista e social — a organização do mercado do trabalho não obedeceria às finalidades redistributivas, aos objetivos de repartição, dentro do conceito de justiça social, da renda nacional entre o capital e o trabalho.

Tratar-se-ia, ademais, de providências economicamente construtivas, com efeitos diretos e salutareos sobre a economia produtora, e isso independentemente de seu incontestável alto valor social.

Enfim, tal reforma não acarretaria quaisquer novos encargos sociais que tanto parecem pesar sobre os ombros dos empreendimentos da economia privada.

II

Na medida em que a economia de trabalho brasileira se diversifica, industrializa e moderniza, os problemas do mercado do trabalho, até então, por assim dizer, disfarçados e invisíveis, existentes em estado latente, assumem fatalmente importância cada vez maior.

No passado, predominavam a êsse propósito no Brasil conceitos ultra-otimistas. Costumava-se acreditar que “não havia, não há e não haverá nunca desemprego” e que “todos os que procuram o emprego, podem consegui-lo sem maiores dificuldades”.

A realidade veio, porém, desmentir essa opinião, destituída de quaisquer bases objetivas.

Quaisquer que fôssem as razões de uma certa recessão que se faz notar no panorama de 1957 — restrições ao crédito, elevados custos de produção que tornam difícil a concorrência dos artigos nacionais no mercado mundial, o seu limitado consumo na praça local, intimamente ligado ao restrito poder de compra das classes populares, dificuldades cambiais, transtornos inflacionários, mas também, até certo ponto, deflacionários, etc. — a sua repercussão sobre a relação entre a procura e a oferta da mão-de-obra é forte e acentuadamente prejudicial.

Apareceram, pela primeira vez, os fenômenos de volumoso desemprego industrial que já tornam manifestamente obsoleta a atitude do tradicional passivismo com relação ao mercado do trabalho.

Não nos iludamos a êsse respeito: tendo saído da economia pós-colonial, preponderantemente agrícola e monocultural e alcançando paulatinamente os graus superiores de desenvolvimento econômico, o Brasil tem que enfrentar as conseqüências sociais dos variáveis ciclos da conjuntura nacional e, até, mundial.

Suponhamos *argumenti gratia* que não haja ainda, em nosso meio, desemprego, quer de caráter estrutural e demográfico, quer apenas conjuntural, passageiro e parcial, sem gravidade que apresenta em vários outros países, onde constitui um flagelo alarmante.

Admitindo-se, mesmo, hipoteticamente, o estado de “pleno emprego”, convém indagar se não existem no mercado do trabalho brasileiro fenômenos relativamente estáveis e de importância sócio-econômica incontestável, que justifiquem a intervenção ativa da política nacional de emprego.

A resposta a êsse quesito não pode ser negativa.

Em primeiro lugar, o que salta aos olhos é um número elevado de desajustes, de caráter objetivo ou subjetivo, no exercício do trabalho. Dificilmente poder-se-ia afirmar que os trabalhadores estejam, de um modo geral, plenamente adaptados aos empregos em que se encontram, que existe sempre um ajuste ideal entre os trabalhadores e seu emprego, que os assalariados desempenham o trabalho correspondente a seus pendores, habilidades e qualidades, físicas, psíquicas e profissionais. Não é de outro modo que se poderia garantir os padrões ótimos de rendimento do trabalho e da produtividade econômica, em geral.

Vice-versa, nada parece comprovar a distribuição da mão-de-obra entre os diversos setores de atividades econômicas e as diversas empresas de modo a lhes assegurar a disponibilidade da mão-de-obra de que precisam para atingir os níveis supremos de eficiência funcional.

Outro aspecto negativo que se nos depara relaciona-se com as crescentes dificuldades que encontra, há muito tempo, a nova geração — os numerosos

contingentes dos trabalhadores jovens que, todos os anos, entram, pela primeira vez, no mercado do trabalho, procurando integrar-se na economia. Apesar do ritmo considerável da industrialização e dos incentivos ao emprego dos menores que proporcionam as taxas inferiores de salário-mínimo, previstos para esse grupo dos trabalhadores, os novos empregos disponíveis e acessíveis à camada em questão não parecem acusar uma taxa de aumento desejável. De um modo particular, o índice de seu aumento fica abaixo do índice de influxo permanente no mercado dos trabalhadores de idade menor em busca do primeiro emprego. A absorção desses novos contingentes pela economia de trabalho, efetua-se, pois, com atraso e apenas dentro de alguns limites, deixando sempre uma certa margem para os grupos economicamente inativos. A curva ilustrativa do estado de emprego, obtida da estatística previdenciária parece evidenciar uma relativa estagnação dos quadros pessoais da economia industrial e, ainda mais, de vários setores correlatos. Esse fenômeno de chamado “desemprego inicial” que, evidentemente, não se manifestaria através dos dados a respeito dos casos de despedida — mesmo se tais dados existissem... — constitui um elemento importante e bastante angustiante da nossa economia de trabalho.

O que agrava, por sua vez, de modo permanente e ininterrupto a situação no mercado do trabalho são os fenômenos de êxodo rural em massa que, afinal de contas, não podem ser considerados como problemas exclusivamente brasileiros, de vez que aparecem no panorama de todos os países. Constitui, todavia, uma particularidade bastante acentuada do mercado do trabalho nacional, o fato de que os deslocamentos da *rus* para *urbs* vêm sendo intimamente entrelaçados com as poderosas correntes migratórias inter-regionais, sobretudo da região do Nordeste para os Estados costeiros e sulinos. Tais correntes, de preponderante origem climática e ecológica, não podem ser condenadas na sua íntegra, pois, em sua ausência, encontrariam obstáculos intransponíveis na falta da mão-de-obra, os processos de industrialização, de relevância máxima sob o ângulo do progresso econômico do país. Entretanto, esses movimentos criam, como é notório, toda uma série de problemas graves e angustiantes tanto na zona de proveniência — zona “*de qua*” — dos migrantes (falta de braços na economia agropecuária), como, e ainda muito mais, na zona de estino — zona “*ad quem*” — influxo caótico dos numerosos contingentes da mão-de-obra simples, não qualificada, cuja integração, difícil e demorada, nas condições sociais e econômicas dos centros urbanos não se processa sem levar a um acentuado mal-estar social. Às vezes esses movimentos significam, em última análise, apenas a transferência mecânica do pauperismo rural para os centros urbanos e fabris... A variação na intensidade dos movimentos de migração interior é muito acentuada, sobretudo em função da gravidade do fenômeno de estiagem no Nordeste do país. Assim, a estatística do movimento de imigrantes nacionais no Estado de São Paulo demonstra oscilações bastante fortes: a imigração subiu de 100 mil em 1950 a 253 mil em 1952, daí baixando novamente para um número em torno de 100 mil.

No balanço geral dessas correntes os efeitos prejudiciais da migração interior que, quanto ao seu volume, não encontram alhures quaisquer paralelos, e que, ademais, se processam de modo absolutamente caótico e descoordenado, prevalecem, sem sombra de dúvida, sobre as suas consequências favoráveis.

Tôdas essas particularidades do mercado do trabalho brasileiro bastariam por si sós para justificar as providências amplas e incisivas de uma administração especializada de emprêgo.

O que, por sua vez, não pode passar despercebido, é o agudo contraste entre a mobilidade anormal da mão-de-obra que se manifesta desta forma particularmente prejudicial pela sua orientação anárquica, anti-social e anti-econômica, pelos tremendos danos e sofrimentos que acarreta, pelas enormes dificuldades de absorção dos imigrantes nas regiões para que se deslocam e a falta acentuada da mobilidade de trabalho naquilo tudo que seja normal, sadio, construtivo e proveitoso.

Com efeito, são muito raros os casos em que o trabalhador abandona, por sua própria iniciativa, o emprêgo que exerce, oferecendo seus serviços profissionais, dentro ou fora de seu setor anterior do trabalho, e sobretudo em áreas diferentes do território nacional, procurando, assim, um outro trabalho melhor remunerado e melhor adaptado às suas qualidades, pendoros e preferências.

Não nos referimos aos fenômenos de rotatividade (*turn-over*) casual e fortuita da mão-de-obra que, aliás, contrariamente às impressões superficiais, não parece alcançar, entre nós, de um modo geral, índices particularmente alarmantes.

A acentuada imobilidade do trabalho, fator altamente retardatário das relações humanas dentro da economia moderna, resulta, em primeiro lugar, da impossibilidade de se obterem quaisquer informações seguras e exatas a respeito das possibilidades de emprêgo existentes fora do alcance imediato do trabalhador.

O que, por seu turno, contribui consideravelmente para petrificar o exercício do emprêgo são as normas protetoras do trabalho, sobretudo as relacionadas com dois institutos específicos do direito de trabalho: a estabilidade e a indenização. Não nos cabe apreciar a essa altura ambas as soluções acima referidas, muito controvertidas quanto à sua operação econômica e que, sob o ângulo social propriamente dito, significam nada menos e nada mais de que uma espécie de sucedâneo rudimentar do seguro-desemprego. Entretanto, não podemos deixar de assinalar seus efeitos fortes e incontestavelmente negativos sobre a imobilidade de emprêgo. Receosos de perder as vantagens "em curso de aquisição", acumuladas pelo exercício do trabalho no período de alguns anos, os trabalhadores preferem continuar no seu emprêgo, mesmo que por razões óbvias, objetivas ou subjetivas, não seja conveniente a permanência. Em alguns casos pelo seu trabalho irregular, ineficiente e improdutivo tentam levar seus empregadores a despedi-los, o que, além dos benefícios pecuniários imediatos daí provenientes, lhes possa abrir novas possibilidades de engajamento em condições melhores às atuais.

Se a mão-de-obra simples é abundante, e, até, superior à sua procura, há por outro lado, acentuados *deficits* no que diz respeito ao trabalho semiqualeficado, qualificado e altamente especializado, o que muito prejudica as novas iniciativas industriais.

Pois bem, nessas condições, impõe-se o maior esforço no sentido do treinamento vocacional dos trabalhadores. Contudo, as providências nesse sentido esbarram numa série de obstáculos, entre os quais, ao nosso modo de ver, cabe

lugar de particular destaque às medidas de intervencionismo salarial. Orientadas por enquanto — sem o “salário móvel” e sem o salário-mínimo profissional — no sentido da determinação pura e simples das taxas mínimas de salário, e beneficiando, assim, de preferência, as classes baixas da pirâmide salarial, isto é, os trabalhadores não qualificados, muito contribuem para uma acentuada uniformização dos níveis de remuneração. Por conseguinte, não deixam, na distribuição do “fundo salarial”, maior margem para a diferenciação dos padrões de salários, de acordo com o gênero do trabalho exercido, qualificado ou não. Em outras palavras, a economia de trabalho brasileira não demonstra maior diferenciação dos salários em obediência ao critério da habilitação profissional dos trabalhadores. Assim, faltam incentivos econômicos suficientes para a qualificação vocacional se não se compensam devidamente as “inversões” em dinheiro e tempo gastos com o treinamento.

Os programas de aprendizagem industrial e comercial e de ensino profissional manifestam, de certo, várias realizações muito lisonjeiras. Resta, porém, saber se, dada a inexistência dos serviços de emprego, podem garantir aos trabalhadores beneficiados o pleno aproveitamento prático das suas qualidades vocacionais assim adquiridas no trabalho rigorosamente adaptado a seu avanço técnico-profissional. Pela mesma razão, — falta dos órgãos de emprego — não parece de antemão assegurado se, sem previsão criteriosa sobre as futuras necessidades do mercado de trabalho, que sofrem alterações permanentes de ordem tecnológica e de índole diferente, os trabalhos do SENAI, do SENAC e das demais entidades competentes atendem do melhor modo às exigências da economia produtora e distributiva nos anos futuros. Quanto ao treinamento dentro da indústria, o chamado TWI (*Training within Industry*), o balanço dos serviços técnico-educacionais continua relativamente inexpressivo e deficiente.

Esse esboço sumário dos problemas do mercado do trabalho seria ainda incompleto se não fizéssemos referência ao modo em que atualmente se processa a admissão ao emprego.

Ora, o que se nos depara aqui, em virtude da falta ou manifesta precariedade dos serviços institucionais da política de emprego, é um empirismo rudimentar que não se coaduna de maneira alguma com a etapa relativamente avançada de desenvolvimento geral da nossa economia.

Em flagrante contradição com as avançadas normas que regem a seleção do pessoal a serviço dos órgãos da administração estatal e paraestatal (sistema de concursos: obra notável do D.A.S.P.!), as empresas de economia privada recorrem ainda às técnicas visivelmente obsoletas e contraproducentes. São elas os métodos de anúncios nos jornais, colunas de “precisa-se” e “oferece-se”, de “engajamento no portão da fábrica”, de avisos a respeito das vagas existentes, de recomendações pessoais e os demais processos, casuais e fortuitos, destituídos de qualquer base objetiva. A economia privada não acusa a esse respeito progresso algum. O engajamento dos trabalhadores, processado com frequência pelo capataz ou pelo chefe de oficina, mesmo sem intervenção dos serviços de pessoal da empresa, sem averiguação prévia das aptidões e qualidades dos trabalhadores leva, às vezes, à “anti-seleção” do pessoal a serviço dos empreendimentos privados. Até a chefia de pessoal das empresas de tamanho médio e grande limita-se, do mesmo modo como costumava acontecer no passado remoto, ao uso de antiquadas e obviamente prejudiciais técnicas de

seleção do pessoal que se pretende contratar. Sem preconizar as formas acentuadamente refinadas de admissão, com recurso às técnicas modernas de psicotécnica a serviço da seleção e orientação profissional, às vêzes dispendiosas e complicadas demais, é mister salientar que tais formas de recrutamento, a rigor, sujeito apenas ao exame médico rudimentar dos trabalhadores engajados, não pode deixar de levar aos resultados nitidamente prejudiciais, quanto às características do pessoal a serviço das empresas privadas.

Nas considerações que precedem tentamos apontar alguns males orgânicos do mercado do trabalho concentrando a nossa atenção sobre a economia que para fins de simplificação terminológica denominamos de "urbana"; nessa exposição procuramos sempre tornar patentes os defeitos provenientes da inexistência dos serviços administrativos de emprêgo.

Ora, num país em que a maioria da população economicamente ativa — uns 60%! — continua ainda integrada na economia rural, dedicando-se às atividades agropecuárias, não podemos deixar de apreciar, pelo menos de modo muito resumido, a validade das observações e conclusões acima formuladas no que respeita ao mercado do trabalho rural.

Como é natural, seria errado tentar equiparar os traços característicos do mercado rural aos de mercado urbano.

O trabalho assalariado, típico das relações industriais, de mesmo modo como, aliás, também o trabalho autônomo e independente, perfazem apenas uma fração da economia agrária. Uma outra e considerável parte das atividades agrárias vêm sendo executadas, dentro desse setor da economia, sob as formas de arrendamento, parceria, meeiria e outras análogas, eqüidistantes do trabalho dependente e independente, que não encontram paralelos na produção manufatureira.

No mercado rural de trabalho assalariado não se fazem notar, de um modo geral, graves fenômenos de desemprego no sentido estrito dessa palavra. Muito pelo contrário, aparecem com frequência desajustes de índole contrária, isto é, os *deficits* da mão-de-obra.

O que caracteriza a economia rural, é um mal, de certo, não menos grave, mas de natureza inteiramente diferente: o subemprego, isto é, em essência, o emprego improdutivo, em que não vêm sendo devidamente valorizados os recursos humanos disponíveis, o que fatalmente leva a rendimentos baixos dos economicamente ativos na agricultura. O subemprego, devido à subcapitalização da lavoura, à falta de meios técnicos, à organização rudimentar dos processos de cultura, ao uso insuficiente de adubos, fertilizantes, inseticidas, etc. — mas também à organização precária do trabalho — constitui uma outra série de problemas, cuja solução escapa à alçada natural do serviço de emprêgo. Na economia rural prevalecem ainda, quanto ao recrutamento da mão-de-obra, praxes antiquadas de protótipo colonial ("contratadores de trabalhadores"), que, em tese, poderiam ser substituídas pela operação de bôlsas de trabalho. Entretanto, salvo em algumas zonas de lavoura mais adiantada e com maior concentração de centros de produção, seria, talvez, prematura a iniciativa no sentido de incluir os campos no âmbito dos órgãos institucionais de política de mercado do trabalho.

Em suma, salvo os aspectos, aliás importantes, já acima referidos e relacionados com os deslocamentos da mão-de-obra rural para os centros urbanos,

não seria oportuno nutrir esperanças exageradas quanto à eventual contribuição dos serviços aqui sugeridos para a melhoria das condições sociais da zona rural. Elas se prestam muito mais a constituir objeto da reforma agrária que teria por objetivo a remodelação do sistema de propriedade rural ou, ainda, a rigor, das providências de serviço social rural, adaptado às condições e necessidades específicas dos campos.

III

Nas considerações precedentes fizemos a tentativa de demonstrar a razão de ser da ativa política do mercado do trabalho, aceitando, para fins da exposição desse problema, o pressuposto que o Brasil não tenha ainda sofrido o impacto do desemprego.

Ora, essa premissa não corresponde à realidade.

Sem que se deva exagerar a atual incidência do desemprego industrial, que, por enquanto, não acusa gravidade alarmante, convém assinalar que enfrentamos em 1957 esse problema a cujas conseqüências os poderes públicos não podem ficar alheios e indiferentes. Seria política de avestruz pretender ignorá-lo, embora não tenhamos em nossas mãos todos os elementos de informação, atualizados e completos, estatísticos e descritivos, a respeito das causas e efeitos do desemprego, de seu vulto, formas e duração.

Trata-se de um fenômeno de data relativamente recente. Com efeito, enquanto o nível de ocupação nos principais estabelecimentos industriais dos 115 municípios mais importantes do Brasil, quanto à indústria, e cuja produção representa mais de 80% do total nacional, demonstrava, em 1955, a média anual bastante lisonjeira de 655.174 operários ocupados, que, em 1956 subiu, mesmo, a mais de 800.000 acusa, ao que parece, no decorrer do último ano, uma queda acentuada que, todavia, no seu conjunto escapa ainda a um cômputo estatístico exato.

A recente pesquisa da Delegacia Regional do Trabalho da Delegacia Regional do Estado de São Paulo proporciona-nos, todavia, alguns dados a esse propósito.

Evidencia o número total de desempregados na capital igual a 102.549 pessoas. Observa que a taxa de mobilidade da mão-de-obra "transitória" atinge a 6.7% sobre o total da população ativa. Calcula em 31.4% as dispensas do emprego, em 9.8% as despedidas por falta de serviço e em 2% — em vista do fechamento das empresas. Observa que 43.2% dos desempregados perderam o emprego em virtude de motivos diretamente relacionados com a situação econômico-financeira das respectivas firmas. Anota a disparidade entre as demissões (28.4% das firmas dispensaram uma parte de seu pessoal) e as admissões ao emprego (apenas 1.4% das firmas admitiram novos trabalhadores). Enfim, constata que, dos 15.4% dos empregados que deixaram o serviço nestes primeiros meses de 1957 apenas 7% conseguiram re-empregar-se.

Todos esses dados não são porém capazes de nos dar um quadro exato e completo da situação mesmo no estado mais industrializado do Brasil. Quanto às partes restantes do território nacional, temos que recorrer às estimativas de valor precário; assim, acredita-se que o total de desempregados deva oscilar em torno de 300.000 pessoas.

Sabemos, pois, que existe a febre, até alta, mas não dispomos de um termômetro capaz de medi-la. Tateamos no escuro quanto à apreciação numérica desse fenômeno. E' natural que apenas o serviço de emprêgo, conjugado com o seguro-desempêgo — e não inquéritos avulsos organizados *ad hoc* — podia nos proporcionar o contrôle eficaz do mercado do trabalho, inclusive a observação sistemática e permanente de suas tendências quanto ao emprêgo e desempêgo.

De vez que se trata de fenômenos relativamente novos, na economia de trabalho brasileira que, por conseguinte, escaparam a quaisquer estudos sócio-econômicos nacionais de maior profundidade, não parece fora de propósito tecer a esta altura algumas considerações a respeito do desempêgo dentro dos sistemas contemporâneos de economia adiantada de livre empreendimento.

Não nos parece necessário abordar aqui o exame minucioso das diversas definições de "desempêgo" e de "desempregado".

De acôrdo com a análise particularmente feliz da Repartição Internacional do Trabalho,

"o desempêgo — a inabilidade de um trabalhador válido de encontrar emprêgo — é a condição criada pelo sistema econômico baseado na livre emprêsa e inerente a êsse sistema; reflete a instabilidade que constitui a característica orgânica desse sistema; é uma parte do preço que tem de ser pago se a produção tem que evoluir sem contrôles, explorando novas técnicas e invenções e adaptando-se às alterações na procura, dentro da competição incentivada pela busca do lucro".

Por outro lado, basta assinalar que na maioria das leis nacionais relativas a essa matéria se atribui a qualidde de desempregado "involuntário" ao assalariado fisicamente capaz de trabalhar que, tendo perdido, sem sua culpa, o enprêgo e, apesar de estar disposto a aceitar outro emprêgo, condizente com suas capacidades e aptidões, educação, geral e profissional, etc., não pode, todavia, por causa das dificuldades externas, encontrar tal emprêgo.

O conhecimento das diversas formas e modalidades de desempêgo, de acôrdo com suas origens e causas econômicas, parece-nos, porém, muito mais útil ao exame do problema do que as simples considerações terminológicas, relacionadas com tais ou quais definições.

Evidentemente, o diagnóstico do desempêgo interessa-nos apenas na medida em que possa aproveitar à sua terapêutica.

Procurando as causas do desempêgo brasileiro e as suas características específicas, servimo-nos do método eliminatório, abstenho-nos de considerar alguns fatores determinantes desse fenômeno inexistente em nosso meio.

O desempêgo que aparece atualmente no cenário do mundo, nos países economicamente mais evoluídos, assume cada vez mais caráter de desempêgo tecnológico, devido ao forte impacto dos processos revolucionários de automação e mecanização extremada da produção sobre o mercado do trabalho. Essas e ainda várias alterações na técnica industrial (inclusive novas fontes de energia) e na organização das emprêsas levam à diminuição considerável dos contingentes dos trabalhadores como, aliás, subsidiariamente, à total revi-

revolta na pirâmide dos seus quadros pessoais: a limitação máxima ou, mesmo, supressão total da mão-de-obra simples e semiquificada e o considerável aumento dos grupos técnicos altamente especializados. Surgem fábricas “vazias”, aparentemente destituídas de trabalhadores. Se a produção industrial nos Estados Unidos ultrapassou, em 1955, em 41% seu volume no período de 1947 a 1949, ao passo que o emprego acusou o aumento de apenas 8.3%; se, em setembro de 1955, o número de empregos foi naquele país de 600.000 inferior ao de setembro de 1953; se, enfim, em vários setores da indústria norte-americana (p. ex. a automobilística) manifesta-se uma queda considerável do número absoluto de trabalhadores, a despeito do aumento simultâneo de seu rendimento — tudo isto revela o início de um incremento substancial do desemprego tecnológico. E’ verdade que os trabalhadores despedidos podem ser e realmente vêm sendo reempregados e absorvidos, com freqüência, por outros setores da economia. As elevadas inversões necessárias para a reconversão automática das indústrias significam, em última análise, procura de mão-de-obra nos ramos da indústria aos quais cabe implementar essas inversões. O enorme aumento da produtividade, efeito fatal da automatização, barateia o produto final e aumenta as possibilidades de consumo, o que, por sua vez, incentiva a expansão da economia produtora. Todo progresso econômico estimula, via de regra, a criação de novos setores de atividades econômicas, cujas possibilidades de emprego compensam a longo prazo ou, pelo menos, mitigam as conseqüências do “desemprego tecnológico”. Entretanto, os efeitos diretos e imediatos da revolução tecnológica contemporânea agravam incontestavelmente a situação do mercado do trabalho.

Seja como fôr, sem excluir a possibilidade de futuros reflexos dessas alterações sobre a economia brasileira, dificilmente pode-se admitir contribuam sensivelmente para o atual desequilíbrio no jogo da procura e oferta no nosso mercado de trabalho.

Não se deve tampouco atribuir maior responsabilidade pelos distúrbios atualmente verificados no Brasil nas relações de emprego aos elementos próprios da sua demografia. Não nos referimos especificamente ao estático “subpovoamento” do país, não essa que tem de ser aceita como sua característica de valor cientificamente limitado. Entretanto, tudo nos leva a crer que as pressões populacionais — apesar dos elevados índices de natalidade, apenas em parte compensadas pela alta mortalidade, sobretudo infantil — não repercutem consideravelmente sobre a crise no mercado de trabalho, a não ser em conexão com o fenômeno de “desemprego inicial”. Contrariamente ao que se verifica em alguns países da América Latina com a sua saturação populacional e com fortes excedentes de crescimento vegetativo (como sejam p.ex. Haiti, El Salvador e Porto Rico, como, aliás, também na maioria esmagadora dos países da Ásia), não é possível estabelecer no Brasil a relação de causa e efeito entre os fatores de índole demográfica e as perturbações que se verificam no mercado do trabalho.

Enfim, não nos parecem economicamente convincentes as teses que procuram apontar como fatores, exclusivos ou preponderantes, do desemprego brasileiro:

- 1.º) os permanentes *deficits* quanto à procura global dos bens e serviços;
- 2.º) os estáveis desajustes entre a produção e o consumo; assim como,

3.º) o subequipamento da economia em bens de capital e recursos de técnica.

E' aos primeiros dois dêsses elementos que se costuma atribuir o desemprego endêmico, estrutural e permanente nos países de economia industrializada; e ao terceiro — o desemprego específico característico dos países subdesenvolvidos do mundo.

Procurando resumir e simplificar ao máximo a análise da atual crise no mercado do trabalho nacional, estaríamos dispostos a considerá-la como resultante dos três seguintes elementos distintos e independentes:

a) dos ciclos conjunturais que afetam de maneira particularmente forte e aguda a economia brasileira, ainda fraca, e cuja participação no intercâmbio internacional continua limitada à exportação apenas de alguns isolados artigos de produção primária (alimentos e matérias-primas, vegetais e minerais);

b) das alterações acentuadas de ordem monetária (enorme surto inflacionário, cuja debelação através de providências deflacionárias não pode, tampouco, deixar de criar uma série de graves problemas); e

c) na desorganização do próprio mercado do trabalho que, dado o desconhecimento da procura e da oferta, e em virtude de falta da compensação desejável dos *deficits* e dos excessos da mão-de-obra, provoca fatalmente o chamado "*chômage frictionnel*", desemprego artificial, casual e marginal, que não reflete o verdadeiro equilíbrio virtual da economia de trabalho, considerada em seu conjunto.

Ora, é fácil tirar dessa sumária exposição conclusões práticas quanto às providências de combate ao desemprego. Evidentemente, nada justifica uma atitude de passivismo fatalista com relação a êsses males orgânicos da patologia social do sistema de livre empreendimento.

Enfrentando o problema de desemprego, o Estado moderno intervencionista está recorrendo às três técnicas distintas e autônomas:

I — prevenção do desemprego mediante providências econômicas e financeiras, subordinadas ao objetivo de supressão das suas principais causas determinantes (como sejam as acima aludidas nos itens "A" e "B");

II — uma série de medidas que têm por objetivo atacar o desemprego "em si mesmo", sobretudo por meio do funcionamento dos órgãos especializados da administração do mercado do trabalho (órgãos de colocação de trabalho, bolsas de trabalho, serviço de emprego), com atenção particular voltada para os fenômenos referidos no item "C"; e, finalmente,

III — realizações securitárias, assistenciais e tutelares da política social redistributiva, levadas a efeito com o fim de minorar as conseqüências sociais do desemprego (seguro-desemprego, assistência social aos desempregados, indenizações patronais aos trabalhadores despedidos).

Propomo-nos concentrar o exame do problema, sob o aspecto econômico, social e administrativo, nas soluções que se enquadram nos programas definidos nos itens II e III.

Sem nutrir ilusões exageradas de que as providências aludidas possam constituir eficazes panacéias contra essa grave enfermidade do organismo de economia adiantada, achamos que, em sua falta, o combate ao desemprego estaria fadado ao fracasso integral.

IV

Procuramos comprovar que a razão do serviço de emprego *latu sensu* independe das flutuações que se verificam no mercado do trabalho, de seu equilíbrio ou desequilíbrio.

Contudo, não há como negar que a incidência mais volumosa de desemprego empresta à atuação dêsse serviço muito maior importância, em virtude do papel que pode desempenhar na reabsorção, pelo mercado do trabalho, dos excedentes economicamente inativos.

Cumprе, pois, examinar as principais funções que exerce o serviço de emprego:

a) presta serviços relevantes aos empregadores apresentando-lhes candidatos devidamente pré-selecionados, com todos os elementos completos e objetivos a respeito da sua qualificação para o emprego oferecido;

b) ajuda aos trabalhadores desempregados a encontrarem o emprego que procuram e os trabalhadores empregados a melhorar as condições de seu atual trabalho, em termos da remuneração, das condições de trabalho e do melhor aproveitamento de suas capacidades físicas, psíquicas e vocacionais;

c) assegura, assim, o maior rendimento do trabalho através de melhor distribuição da mão-de-obra entre vários setores de atividades, distribuição essa feita de acordo com as necessidades das empresas e as habilidades, qualidades e pendoros dos trabalhadores;

d) contribui, destarte, para a racionalização da administração da economia privada ("*business administration*") mediante o melhor ajuste entre o trabalhador e o emprego que exerce;

e) garante às pessoas que adquiriram o devido treinamento profissional possibilidades de aproveitarem de modo economicamente mais interessante esses seus novos conhecimentos dentro da sua especialização;

f) proporcionando métodos suscetíveis de facilitar a transferência de trabalhadores de uma ocupação e de uma região para outra, permite o *clearing* interprofissional e inter-regional da mão-de-obra; assim compensa os *deficits* e os excedentes do mercado do trabalho e promove a maior mobilidade da mão-de-obra dentro dos limites em que possa apresentar vantagens para o trabalho, o capital e a coletividade nacional;

g) constitui o instrumento necessário da campanha de produtividade, de vez que o não aproveitamento dos recursos de trabalho braçal ou intelectual, significa desperdício incompatível com as finalidades dessa benéfica campanha;

h) facilita estudos mais aprofundados do mercado do trabalho, da sua situação atual e futura, mediante publicação dos dicionários e catálogos de profissões, pesquisas profissiográficas, e observação sistemática dos reflexos conjunturais, que fornece subsídios valiosos para a orientação dos programas de ensino profissional e formação vocacional;

i) onde existe o seguro-desemprego, permite averiguar a origem e a permanência do estado de desemprego — condição elementar aquisitiva do direito a benefícios desse ramo de seguro social;

j) compila e distribui aos interessados informações a respeito dos pedidos e das ofertas de emprego;

k) colabora com as organizações públicas, semi-estatais e privadas na elaboração e na permanente revisão dos programas que visam a distribuição geográfica das empresas e a localização das realizações atinentes à habitação popular e ao serviço social;

l) põe em contato os trabalhadores e os empregadores, de forma a lhes permitir conhecer as suas necessidades e aspirações relacionadas com o mercado do trabalho e os setores afins; e, enfim,

m) possibilita a coordenação da colocação dos trabalhadores nacionais, inclusive os “migrantes” nacionais, e a utilização mais conveniente e oportuna dos trabalhadores imigrantes de proveniência estrangeira.

Uma série de convenções e recomendações, aprovadas por várias sessões da Conferência Internacional do Trabalho, estabelecem os princípios que devem reger a organização do serviço de emprego. Não pretendemos esgotar aqui a lista completa desses atos da legislação internacional do trabalho, acompanhados por numerosas resoluções das conferências interamericanas de trabalho e seguridade social (inclusive a Conferência de Mão-de-Obras, presidida pelo autor do presente artigo e realizada em Lima, em 1953), assim como por vários estudos dedicados a essa matéria e elaborados pela Repartição Internacional do Trabalho. Basta enumerar algumas convenções e recomendações relativas a esse assunto: convenção sobre o desemprego (primeira sessão de 1919); convenção de 1933, que prevê a abolição das agências privadas de colocação de trabalho com finalidades lucrativas; recomendação aprovada em 1944, na XXVI sessão realizada em Filadélfia e a convenção e recomendação sobre o serviço de emprego, adotadas pela XXI sessão (Genebra, 1948).

Como nos parece, nada poderia definir melhor as funções desempenhadas pelo serviço de emprego do que a enumeração sumária das técnicas de rotina mais comuns e freqüentes a que está recorrendo, no intuito de promover a colocação do trabalho.

A) *Com relação aos pedidos de trabalho:*

1.º) entrega do pedido de trabalho, preenchido pelo candidato, e em que ele indica todos os dados individuais, preparo vocacional, breve *curriculum vitae* profissional, a informação se está atualmente empregado, assim como menciona suas preferências quanto à natureza do emprego procurado, salários, etc., apresentando referências e atestados;

2.º) entrevista pessoal com o candidato e eventual revisão da ficha de pedido;

3.º) provas de aptidões (gerais, e eventualmente, profissionais);

4.º) quando necessário, consulta quanto à reorientação e readaptação do candidato;

5.º) na medida da necessidade, comprovação das qualidades profissionais do candidato por técnicos do Serviço de Emprego ou mediante seu encaminhamento aos órgãos especializados que atuam nesse setor;

6.º) verificação das informações prestadas pelo candidato;

7.º) preenchimento dos competentes registros (sobretudo do Registro de Pedidos de Trabalho) com os dados completos a respeito do candidato;

8.º) consulta ao Registro de Ofertas de Emprego; em caso de falta de vagas para o trabalho procurado, torna-se necessário estabelecer contatos com outras empresas ou outros órgãos de colocação, no local ou fora do mesmo, para encontrar o emprego conveniente;

9.º) encaminhamento do candidato ao empregador com uma carta do Serviço;

10.º) registro da solução dada a esse caso pelo empregador.

B) Com relação às ofertas de emprego:

1.º) entrega da oferta de emprego, com todos os dados a respeito das características requeridas (p.ex. sexo, idade, experiência prévia, aptidões e qualidades), remuneração oferecida, etc.;

2.º) comunicação (pessoal, telefônica ou por escrito) com o empregador para completar os dados a respeito das suas exigências e preferências e averiguar se ele está interessado em provas de seleção;

3.º) eventual verificação *in loco* das condições de trabalho na empresa;

4.º) se for necessário, revisão ou complementação do texto da ficha de oferta de emprego;

5.º) anotação da oferta nos respectivos Registros (sobretudo no Registro de Ofertas de Emprego);

6.º) procura no Registro de Pedidos de Trabalho dos candidatos que correspondam às condições indicadas pelo empregador;

7.º) escolha do candidato, via de regra, segundo a ordem cronológica de inscrição no Serviço, porém, dentro de alguns critérios de antemão estabelecidos, também com preferência concedida aos trabalhadores desempregados, trabalhadores com maiores encargos familiares, etc.;

8.º) caso não seja possível preencher essa vaga recorrendo-se ao Registro de Pedidos de Trabalho, tomar outras providências nesse sentido, procurando-se meios adequados para atender às necessidades do empregador.

Não nos parece necessário submeter a uma análise pormenorizada as atuais realizações nesse setor, todas elas, de certo modo empíricas, desprovidas de necessárias bases técnicas, subequipadas e apenas extensivas a alguns isolados grupos profissionais, sem beneficiar o mercado do trabalho no seu conjunto. As atividades dispersivas, desconexas e descoordenadas das numerosas entidades públicas, autárquicas, semiprivadas e privadas que funcionam nesse particular não podem contribuir para a solução satisfatória do magno problema nacional da organização eficiente das relações de emprego.

Quanto a algumas categorias de trabalho não braçal, funcionam ainda algumas agências privadas de colocação de trabalho com fins lucrativos que operam à base de comissões.

Nunca foi feito entre nós um levantamento de tôdas as numerosas bôlsas de trabalho que atuam nesse setor, procurando organizar a colocação de trabalho, dentro do conceito de serviço social de orientação econômica.

Basta mencionar alguns serviços de emprêgo de caráter público (federais, dentro da alçada do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; dois órgãos, na realidade, ambos com âmbito de atuação limitada ao Distrito Federal, estaduais e municipais), autárquicos, sindicais, associativos e relacionados com os Serviços Sociais patronais. Quanto a êstes últimos, convém destacar o funcionamento dos serviços de colocação de trabalho e reemprêgo em oito Departamentos Regionais do SESI (Rio Grande do Sul através da cooperação com o Serviço de Colocação e Reemprêgo ali existente e, de forma autônoma: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Paraná). Não faltam realizações congêneres dentro do âmbito dos demais três Serviços Sociais patronais.

De acôrdo com os precedentes em alguns outros países que, de início, ligaram as primeiras tentativas nesse sentido aos serviços de imigração (p. ex. a lei estadunidense "Immigration Act" de 1907), tem atualmente a seu cargo a regularização do problema de colocação no seu conceito mais amplo o recém-criado Instituto Nacional de Imigração e Colonização (I.N.I.C.). Essas importantes atribuições foram-lhe conferidas pela Lei n.º 2.163, de 5 de janeiro de 1954 e pelo Decreto n.º 36.193, de 20 de setembro de 1954 (veja-se o artigo 72). Entretanto, no breve período de seu pleno funcionamento, não lhe foi ainda possível organizar os serviços com a amplitude, profundidade e eficiência compatíveis com a relevância dêsse problema, por falta, sobretudo, de recursos financeiros e administrativos.

Não faltaram nestes últimos anos iniciativas legislativas relacionadas com o setor em aprêço, entre as quais merece especial referência o projeto que visa a constituição, dentro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, de um Departamento Nacional de Mão-de-Obra. Contudo, nenhum dêsses projetos foi aprovado até esta data. Nas últimas semanas foi criada em boa hora pelo titular daquela pasta uma Comissão especial encarregada do exame dessas momentosas e relevantes questões que assumiram nova importância à luz do agravamento da situação no mercado do trabalho; as conclusões daquela Comissão poderão apresentar subsídios de grande valor para a solução aqui pleiteada.

Convém adiantar que a III Reunião Plenária da Indústria, realizada no Recife em agosto de 1957, depois de formular nas "Consideranda" as observações seguintes:

"que o mercado de trabalho nacional não apresenta mais o tradicional equilíbrio entre a procura e a oferta de empregos; que ultimamente apareceram no panorama do Brasil industrial fenômenos de desemprego e subemprego de vulto considerável, embora de caráter conjuntural e não estrutural; que, independentemente dêsses sintomas de patologia econômica e social, se fazem sentir na nossa economia industrial, freqüentes casos de desajustes de caráter subjetivo e objetivo, assim como movimentos caóticos e anárquicos de migração interior; que um dos mais acertados meios de combate a êsses males, é a organização racional e construtiva do mercado de trabalho, por meio da criação e desenvolvimento dos serviços de emprêgo, capazes de servir

para a compensação profissional, interprofissional e inter-regional dos pedidos e das ofertas de emprego; que tais órgãos podem prestar serviços de grande importância tanto aos empregadores, como aos trabalhadores da indústria” aprovou a recomendação (N.º 15-1) reproduzida a seguir:

“O desenvolvimento, de preferência dentro da órbita dos serviços sociais patronais, dos serviços de emprego, a serem encarregados da colocação da mão-de-obra e a favor da coordenação integral de tais serviços com os demais órgãos públicos e privados que atuam nesse setor”.

V

Sòmente depois dêsse exame sumário do panorama da economia de trabalho brasileira é que podemos apresentar sugestões no que diz respeito à sua futura organização mais racional e mais proveitosa sôbre o duplo ângulo econômico e social.

Não nos parece oportuna a adoção imediata de uma solução ideal, calçada nos moldes de serviços nacionais de emprego, existentes em vários países da Europa, América e Austrália. De mesmo modo, seria também prematura a tentativa no sentido de impor aos empregadores e trabalhadores a utilização obrigatória dos serviços a serem reestruturados ou criados. Tais ambiciosas reformas encontrariam uma série de dificuldades orçamentárias e administrativas, em parte relacionadas também com a falta de pessoal especializado e experimentado. De qualquer modo, não podem ser realizadas a não ser por etapas consecutivas, bem planejadas e preparadas em todos os seus pormenores.

No entanto, desde já poderiam ser tomadas iniciativas imediatas e de menor alcance, que constituiriam a primeira fase dêsses relevantes trabalhos, isto é, as providências normativas e administrativas atinentes à regularização, coordenação e entrosamento das entidades já existentes, a serem incorporados, de um certo modo, num sistema unificado de serviço de emprego.

1.º) Em primeiro lugar deveria ser disciplinado o funcionamento das agências privadas e comerciais de colocação de trabalho, submetendo-as a condições capazes de assegurar-lhe uma atuação impecável, sem as fraudes e os abusos que no momento possam cometer.

2.º) O desempenho das funções de colocação de trabalho pelos órgãos “sociais” já existentes ou a serem porventura criados, seja qual fôr a sua natureza jurídica e estrutura, deverá depender da autorização especial, cuja concessão estaria sujeita aos requisitos A) da sua plena integração no sistema geral de serviço de emprego e B) do aperfeiçoamento de suas técnicas de operação.

3.º) A outorga das autorizações e as demais providências coordenadoras levarão à padronização das fichas de procura e oferta de emprego, de todos os formulários usados nesse particular, dos livros de registro, etc.

4.º) Na base das medidas acima aludidas deverá ser promovido, nos casos em que isto fôr necessário, em vista de falta de compensação “infralocal” e “infraprofissional” dos pedidos e das ofertas, o intercâmbio das fichas com as demais entidades afins e congêneres.

5.º) Tudo deverá ser feito para reestruturar os serviços existentes, de limitar seu âmbito de atuação, evitando-se os atuais paralelismos e duplicações,

e preencher as lacunas no seu campo de ação, incentivando-se a criação de novos órgãos necessários para êsse efeito.

6.º) Todos os serviços acima referidos funcionariam sob o contrôle e fiscalização técnico-administrativa de um órgão supremo, dotado dos necessários poderes e recursos, sendo que o ponto de gravidade da sua organização deverá ser deslocado, em virtude da íntima conexão dessa matéria com os demais aspectos do trabalho, para o órgão supremo da administração do trabalho.

7.º) De um modo particular, deverá ser constituído, dentro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o serviço central, possivelmente sob a forma de Divisão de Mão-de-Obra do Departamento Nacional do Trabalho.

8.º) A reforma em questão não deverá consubstanciar quaisquer novos compromissos com relação aos empregadores, salvo uma obrigação legal cuja justificativa parece tão compreensível e convincente que dispensa quaisquer comentários pormenorizados: aviso ao competente serviço central, nas condições a serem determinadas em detalhes, dos casos de despedida de seus trabalhadores, caso excedam o número mínimo de p.ex. 20-50, e de fechamento de suas empresas.

9.º) Ao serviço central deverão caber determinadas atribuições no que diz respeito a setores correlativos do mercado do trabalho, como sejam a assistência aos desempregados e o seguro-desemprego, a orientação geral dos programas de ensino e formação profissional, a estatística de emprego e desemprego, os estudos e pesquisas do mercado do trabalho, etc.

10.º) Quanto aos problemas de emprego relacionados com as correntes migratórias, deverão ser conservados rigorosamente e respeitados os poderes específicos que competem ao I.N.I.C.

11.º) Caso fôsse considerada necessária a implantação imediata da reforma social relacionada com a inclusão do seguro-desemprego no âmbito do nosso sistema previdenciário — problema examinado a seguir no Capítulo VI — as recomendações aqui apresentadas deveriam ser submetidas a uma revisão integral. Nesse caso a solução mais oportuna seria constituir uma entidade paraestatal *sui-generis*, cuja alçada abrangesse simultaneamente os dois setores intimamente entrelaçados: o serviço de emprego e o seguro-desemprego.

VI

E' difícil dissociar a reforma da organização racional do mercado do trabalho, das providências relativas à indenização dos trabalhadores desempregados.

A melhor técnica que se oferece a êsse propósito é, sem dúvida alguma, a do seguro social do desemprego mediante cobertura coletiva dêsse risco econômico-social e distribuição de seus encargos entre os trabalhadores, seus empregadores e a coletividade nacional.

Esse ramo de seguros sociais amplia os sistemas previdenciários, cujo âmbito de atuação estava inicialmente restrito a riscos biofísicos e físico-profissionais.

Introduzido pela primeira vez na Inglaterra em 1911, o seguro-desemprego vigora atualmente em 23 países: em 16 — sob a forma de seguro obrigatório,

em 3 — de seguro facultativo, e, enfim, em 4 — dentro dos regimes especiais de indenizações aos trabalhadores desempregados. No Hemisfério Ocidental esse setor de seguros sociais existe apenas nos E.U.A. e no Canadá. Na maioria dos países latino-americanos — particularmente Brasil, Bolívia e Guatemala — continuam ainda as soluções de indenização patronal por despedida.

Sem atingir, pois, a amplitude territorial alcançada pelos demais ramos da Previdência Social, o seguro-desemprego tem, desde já, a sua posição assegurada no panorama social do mundo.

Quanto às suas bases normativas internacionais, convém destacar que se encontram na convenção (N.º 44) e recomendação (N.º 44) de 1934 e na convenção (N.º 102) sobre as normas mínimas de seguridade social de 1952

O desemprego, considerado como evento assegurável, é uma ocorrência futura e incerta quanto à sua realização e duração, afetando o orçamento do trabalhador, suprimindo ou diminuindo a sua renda e, às vezes, aumentando, ao mesmo tempo, as suas despesas.

Quais são as principais vantagens atribuídas ao funcionamento do seguro-desemprego?

1.º) Proporciona distribuição equitativa dos ônus do desemprego entre o capital, o trabalho e a coletividade nacional, substituindo com proveito várias outras formas tecnicamente defeituosas e rudimentares de amparo, cujos encargos oneram consideravelmente, embora, às vezes, sob forma disfarçada e invisível, a economia nacional.

2.º) Acumulando reservas destinadas às suas finalidades em período de prosperidade, o seguro-desemprego permite fazer face a esse risco, quando o fenômeno de desemprego aparece com maior incidência em períodos de crise.

3.º) Garantindo aos segurados direito subjetivo a benefícios pecuniários, como contrapartida das suas contribuições, esse instrumento da política social constitui, sob o ponto de vista moral, uma forma de assistência às vítimas de desemprego, mais nobre e mais aceitável do que a degradante esmola da simples beneficência.

4.º) Com as prestações em espécie, destinadas a assegurar aos economicamente inativos os níveis modestos mas decentes de existência, esse seguro proporciona em períodos de conjuntura desfavorável padrões mínimos de consumo popular, o que exerce influência benéfica sobre o transcurso da crise mediante reforço da procura no mercado nacional.

5.º) A existência do seguro-desemprego facilita a manutenção de uma reserva de mão-de-obra, a que poderá recorrer a economia produtora, uma vez terminada a crise, para aumentar os quadros do operariado.

6.º) Possibilitando aos numerosos grupos da classe trabalhadora a satisfação das suas elementares necessidades nos períodos de graves transtornos econômicos, está prevenindo a pobreza e contribuindo para a manutenção do equilíbrio social.

O "reverso da medalha". Os defeitos do seguro-desemprego são os seguintes: Acarretam fatalmente elevado ônus à economia, podendo, assim, até, em determinadas condições, agravar ainda mais a crise. Diminui os subjetivos incentivos econômicos ao reingresso dos desempregados na vida

ativa. Considera-se também, às vêzes, que o seguro-desemprego não é necessário quando o volume desse fenômeno continua limitado; e que, por outro lado, concedendo apenas benefícios a curto prazo, é incapaz de enfrentar tôdas as conseqüências sociais da crise aguda e demorada.

A decisão a respeito da eventual introdução no Brasil desse ramo de seguros sociais não pode ser tomada aprioristicamente, sem amplos e extensos estudos prévios, nunca ainda levados a efeito em nosso meio.

Sem pretender, portanto, antecipar prematuramente a nossa opinião nesse difícil e complexo problema, desejamos apontar algumas teses preliminares de valor quase axiomático que terão de ser rigorosamente levadas em consideração quando da solução final dessa matéria, atualizada por vários projetos legislativos em andamento no Congresso Nacional:

I — O seguro-desemprego não poderá ser implantado sem uma apreciação criteriosa de suas bases atuariais. Apesar de óbvias dificuldades que oferecem as estimativas necessárias para a determinação de seu provável custo, dificuldades essas consideravelmente superiores aos cálculos de probabilidade com relação aos eventos biodemográfico. (p. ex. nascimento, morte e velhice), é evidente que, sem tais estudos atuariais, a determinação das taxas de benefícios e de contribuições ficaria arbitrária, desprovida de fundamentos necessários.

II — O pré-requisito elementar dos cálculos atuariais acima aludidos tem que constituir a completa estatística de emprego e desemprego, ainda, na realidade, inexistente, lacuna essa que tem que ser preenchida com urgência.

III — A reforma social securitária em aprêço é absolutamente inseparável da revisão simultânea das normas de legislação tutelar trabalhista relacionadas com a estabilidade e as indenizações aos trabalhadores despedidos. Seja como for, seria contraproducente facultar a acumulação dos benefícios "patronais" correspondentes a dois referidos institutos de direito de trabalho, com as prestações a serem concedidas por esse novo ramo de seguros sociais.

IV — Merece simultaneamente o mais atento exame a revisão das obrigações patronais acima aludidas no sentido de transferir a responsabilidade financeira que incumbe individualmente a cada um dos empregadores com todos os notórios defeitos da técnica inerente a essa solução, para a órbita das soluções institucionais de responsabilidade coletiva patronal, embora não necessariamente de caráter nitidamente securitário, possivelmente "para-securitário". Existem no Brasil vários projetos interessantes nesse sentido, como, aliás, não faltam também numerosos trabalhos congêneres em vários países da América Latina e do Oriente Próximo, onde ainda permanecem, nesse particular, sistemas de amparo patronal individual aos desempregados, embora condenados unânimemente pela doutrina e acerbamente criticados pelo Bureau Internacional do Trabalho. Pois bem, antes de se chegar a uma conclusão definitiva quanto à justificativa do seguro social contra o desemprego propriamente dito, é necessário esclarecer essa preliminar, isto é, a possibilidade e a conveniência da reforma ultimamente aludida, de alcance relativamente menor, e que, a rigor, poderia ser enquadrada no campo de atuação dos serviços sociais patronais de caráter assistencial (SESI e SESC).

V — O serviço de emprêgo pode funcionar sem o seguro-desemprego. Muito pelo contrário, o seguro-desemprego não pode desempenhar as suas funções indenizadoras sem existência daquele serviço, imprescindível para a averiguação da origem e permanência “involuntária” do “estado de desemprego”. A interdependência entre êsses dois serviços faz com que a fórmula ideal de organização consiste em integrar ambos numa entidade só, que, assim, concentraria em suas mãos todos os múltiplos aspectos do problema em foco. Por conseguinte, em tôdas as providências, mesmo de caráter provisório, de emergência, deve ser evitado tudo o que possa dificultar a futura adoção de tal solução máxima.

VI — Deve ser de antemão afastada a regulamentação que, à primeira vista, possa oferecer certos atrativos, e que visaria à simples inclusão da cobertura do risco de desemprego no campo das existentes instituições de Previdência Social. Tal solução aparentemente lógica tem que ser rejeitada pelas seguintes razões:

a) A notória situação precária da Previdência Social, com elevados *deficits* atuariais e envolvida em consideráveis dificuldades econômicas e financeiras.

b) As responsabilidades e os encargos das instituições de Previdência Social aumentam num ritmo vertiginoso, mesmo fora de seu próprio campo de operação, de modo que não podem mais fazer face de modo plenamente satisfatório às suas obrigações tradicionais e rotineiras.

c) Essa nova e considerável ampliação do atual âmbito de funcionamento da Previdência Social torna-se, ademais, inadmissível, às vésperas da reforma orgânica, ou pelo menos administrativa, da Previdência Social que profundamente transtornará tôda a sua estrutura organizacional num sentido dificilmente compatível com os requisitos específicos do seguro-desemprego.

d) Como o demonstra a abundante experiência com o funcionamento da legislação social, estrangeira e internacional, nada justifica a unificação, dentro de um único regime, mesmo com separação das suas respectivas bases financeiras, 1) do seguro social aplicável à cobertura de riscos tais como invalidez, velhice, enfermidade, acidente, etc. e 2) do seguro social contra os eventos aleatórios de natureza econômica como o desemprego. Evidentemente, não somente é diferente a índole dêsses riscos, como também têm que divergir consideravelmente os processos administrativos relacionados com a implementação dos respectivos ramos de seguro social.

e) Enquanto a cobertura dos riscos biofísicos e físico-profissionais pode ser, a rigor, entregue às entidades seguradoras de caráter profissional ou semi-profissional, como acontece no Brasil, essa fórmula é incompatível com o seguro-desemprego, de vez que exclua a devida compensação dos riscos, cuja incidência pode variar muito de um para outro setor das atividades econômicas.

VII — Finalmente, convém observar que o período de conjuntura atual no mercado do trabalho parece, em tese, propício para o cumprimento da reforma em questão. Com efeito, as condições de crise aguda no mercado do trabalho dificultariam, por razões de caráter financeiro, a introdução do seguro-

desemprego. E, por outro lado, a conjuntura oposta, de pleno emprego e falta absoluta dos fenômenos patológicos a cujo combate se destina, cria naturais resistências psicológicas contra a sua adoção. É exatamente no período mais ou menos conforme às condições atuais da economia de trabalho brasileira — nem de crise generalizada nem de absoluto equilíbrio — que entraram em vigor alhures as principais reformas orientadas nesse sentido.

* * *

Suponhamos que fôsse necessário optar por uma das duas reformas acima expostas: serviço de emprego ou seguro-desemprego.

Ora, nesse caso, não hesitaríamos afirmar que deveria caber absoluta prioridade à primeira, economicamente mais construtiva, financeiramente menos onerosa e capaz de prestar serviços relevantes à economia social, independentemente dos ciclos variáveis da conjuntura — e não à segunda, meramente redistributiva, com as suas funções limitadas, em última análise, ao período de crise.

As Atribuições Diplomáticas e Consulares

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA

1. CONFRONTO DAS ATRIBUIÇÕES DIPLOMÁTICAS COM AS CONSULARES

Do confronto das principais características das instituições diplomática e consular, pode-se ficar com a impressão de forte analogia entre as duas. Com efeito, tanto o diplomata como o cônsul exercem as suas funções públicas no exterior; quer um quer outro têm por incumbência principal trabalhar pelo fortalecimento do potencial nacional no panorama internacional; incumbindo-lhes, outrossim, a proteção dos interesses de seu país, bem como a dos respectivos nacionais.

A definição ampla dada à diplomacia por R.E.L. VAUGHAN WILLIAMS: "a ciência das relações exteriores e dos negócios estrangeiros dos Estados" (1) pode ser aplicada igualmente à instituição consular.

Uma comparação das atribuições diplomáticas com as consulares nos mostrará, contudo, que, à parte algumas aparentes duplicações, ambas se diferenciam radicalmente.

É por esse motivo que a doutrina, diante da dificuldade de apresentar uma definição de cônsul que caracterize satisfatoriamente os mesmos em confronto com os diplomatas tende a recorrer a uma enumeração das atribuições consulares (2) sem levar em conta, conforme salienta MARCELO ARDUINO, a essência jurídica da função consular em si. (3)

Além do mais, cumpre ponderar que as qualidades requeridas ao bom diplomata não são aquelas que se exigem do cônsul. Ao passo que a ação diplomática, nos seus diversos aspectos, pede o desenvolvimento de uma série de qualidades, como o bom senso, tato, discrição, prudência e o senso de oportunidade, para mencionar apenas alguns, o cônsul necessita daqueles atributos inerentes ao bom burocrata, dentre os quais o perfeito conhecimento de uma vasta e por vezes colidente legislação. Eis por que TALLEYRAND não hesitava

(1) "Les méthodes de travail de la diplomatie" em *Recueil des Cours*, vol. 4 (1924-III), pág. 230.

(2) Vide G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Condição jurídica dos Cônsules", em *Revista do Serviço Público*, fevereiro de 1957, pág. 189 e seguintes.

(3) *Consoli, Consolati e Diritto Consolare* (Milão — 1908) pág. 27.

(4) Apud CELEDONIO MELGAREJO LEDESMA: "Consules y Consulados" (Salta — Argentina — 1954), pág. 28.

em exclamar: “após haver sido um bom diplomata, quantas coisas precisamos conhecer para ser um bom cônsul.” (4)

No presente estudo, quer as atribuições diplomáticas, quer as consulares serão abordadas.

Quanto às diplomáticas, seguiremos a orientação de quantos o têm feito, isto é, tendo em vista a ação desenvolvida. Nesse sentido, teremos quanto aos deveres com o país que os nomeie as funções de representação, negociação, observação, informação e proteção.

Igual orientação poderia ser seguida quanto às funções consulares, a exemplo do método que se nos depara em HILDEBRANDO ACCIOLY que nos fala em funções de observação, funções de proteção e funções executivas ou administrativas. (5)

Preferimos, porém, para melhor caracterizar as funções consulares, enumerar as mesmas tendo em vista a instituição visada pela ação consular.

2. ATRIBUIÇÕES DIPLOMÁTICAS

“As Missões diplomáticas destinam-se a assegurar a manutenção de boas relações entre o Brasil e os Estados em que se acham acreditadas e a proteger os direitos e interesses do Brasil e dos brasileiros”. Esta é a determinação das atribuições diplomáticas que se nos depara no art. 10 do Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, o estatuto básico da organização do serviço exterior do Brasil. Este texto sintetiza a finalidade precípua das relações diplomáticas: a preservação e o desenvolvimento dos vínculos de amizade entre as nações, cabendo, em segundo lugar, ao agente diplomático manter o seu Governo bem informado dos acontecimentos políticos, militares, econômicos, culturais, sociais etc. que ocorrem no país onde serve.

Ao contrário do que sucede com as atribuições dos cônsules de hoje, que pouco têm em comum com os da Idade Média, as funções dos diplomatas pouco mudaram. Houve, isto sim, uma metamorfose no modo de encarar a finalidade da Missão diplomática, já que as primeiras Embaixadas permanentes eram freqüentemente focos de intrigas e conspirações contra o soberano junto ao qual se achavam acreditadas.

Não mais se justifica a muito repetida frase de CALLIÈRES de que “on appelle ambassadeur un honorable espion”, nem tão pouco a de SIR HENRY WOTTON de que “um Embaixador é um homem honesto enviado para o Estrangeiro a fim de mentir pelo seu país”. (6)

Hoje a posição do Embaixador é das mais honrosas e ele deve ser leal e honesto a fim de que a sua palavra sempre mereça fé.

É bem verdade que se as funções pouco mudaram na sua enumeração, muito mudaram em seu volume e conteúdo. Outrora as informações requeri-

(5) *Tratado de Direito Internacional Público*, tomo 1.º (2.ª edição — Rio de Janeiro — 1956), n.º 825, pág. 526.

(6) Ver a respeito “*Satow's Guide to Diplomatic Practice*” (4.ª edição — Londres — 1957), § 224, pág. 132.

das versavam principalmente sobre questões político-militares e daqueles países com os quais havia um contato qualquer. Hoje, quase todos os problemas interessam às chancelarias e cada dia que passa as questões econômicas vão assumindo um lugar de preeminência. Também, dadas as facilidades de transporte e de comunicações existentes já se pode dizer que, com algumas raras exceções, nenhum país do mundo dista dos outros mais de quarenta e oito horas.

Os deveres dos agentes diplomáticos são para com o seu próprio Estado, para com o Estado perante o qual se acham acreditados e para com o corpo diplomático local.

3. DEVERES PARA COM O PRÓPRIO GOVÊRNO

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas enumerou no seu esboço de Convenção sobre "As relações e imunidades diplomáticas", aprovada em sua nona sessão, celebrada em Genebra em 1957, (7) as funções das missões diplomáticas, salientando que as mesmas consistem, *inter alia* nas seguintes:

- a) Representar o Governo do Estado que envia no Estado que recebe;
- b) Proteger os interesses do Estado que envia e de seus nacionais no Estado que recebe;
- c) Negociar com o Governo do Estado que recebe;
- d) Verificar por todos os meios legais as condições e o desenvolvimento do Estado que recebe, remetendo relatórios ao Governo do Estado que envia".

Dentro dessa enumeração parece-nos preferível dizer que os deveres do diplomata para com o Estado que o recebe — os seus deveres por excelência — são os de representação, negociação, observação, e proteção, além de outros de natureza doméstica que variam de país a país.

Ao passo que os dois primeiros são exercidos *vis-à-vis* do Governo local, os três últimos o serão no tocante ao respectivo Governo.

O dever de *representação*, tido por alguns como o mais importante, achase previsto nas próprias credenciais. Inicialmente, cumpre lembrar, que o diplomata, segundo os ensinamentos da doutrina e da Convenção de Havana de 1928, representa o respectivo Governo e não a pessoa do chefe de Estado. A fim de poder cumprir a contento as suas atribuições de caráter representativo, o diplomata deve reunir uma série de qualidades, sem as quais lutará com dificuldades na execução de suas funções. Como representante de seu país, o diplomata falará em seu nome quando as circunstâncias o exigirem; representa o seu Governo perante aquele junto ao qual se acha acreditado, nas cerimônias oficiais e oficiosas. O dever de representação implica no de elevar ao máximo o nome do país e para tal deverá se esforçar por manter as melhores relações possíveis com todos os círculos do país em que serve. Hoje em

(7) "Report of the International Law Commission covering the work of its ninth session, 23, april — 28 june 1957". Doc. Supplement n.º 9 (A/3623).

dia a propaganda cultural, por meio de palestras e conferências, exerce um papel importante neste setor. Cumpre-lhe ainda transmitir ao Ministério das Relações Exteriores local as instruções e comunicações recebidas de seu Governo.

Nem sempre será fácil distinguir na prática a *negociação* da representação, e as qualidades exigidas num caso são de rigor noutro. A arte de negociar não é atributo de todos e para levar uma negociação a bom termo o diplomata necessitará além de apurado conhecimento da questão vertente, muito tato, paciência e persistência sabendo ceder em certas ocasiões a fim de não malograr a sua gestão.

A negociação poderá versar sobre um tratado ou, o que é mais comum, sobre assuntos pendentes ou que venham a surgir. Podemos lembrar que neste particular uma boa reputação é indispensável já que um enviado com reputação de pouco amigo da verdade lutará contra um handicap quase invencível.

Os deveres de *observação* e *informação* são correlativos já que os frutos da observação deverão ser transmitidos ao Governo. Neste particular constata-se que dia a dia aumentam as atribuições, à medida que aumenta a interdependência entre os Estados. Atualmente, as informações não deverão versar somente sobre questões de caráter internacional, sobretudo as políticas; o diplomata deverá levar ao conhecimento de seu Governo todas as inovações, medidas e projetos que poderão ser levados a cabo com igual proveito em seu país quer seja no setor agrícola, industrial, comercial, social, militar, educacional, de comunicações ou administrativo. O serviço competente de seu país de posse da informação recebida poderá em muitas circunstâncias adaptar com real proveito às condições locais a experiência de outros países.

Outrora o trabalho de recolher informações seguras sobre o país, seus habitantes, desenvolvimento e potencial, nem sempre era fácil e frequentemente o diplomata se via obrigado a recorrer a certos extremos. Hoje em dia, a não ser nos países comunistas, tem o seu trabalho bastante facilitado nesse particular, dada a prática dos Governos de publicar estatísticas completas destinadas a manter a opinião pública devidamente esclarecida. É bem verdade que a sua tarefa será de saber tirar as deduções corretas do material de que dispõe, dada a natural tendência dos Governos de pôr de relêvo o lado favorável de sua administração.

As informações de caráter puramente militar nas grandes Embaixadas acham-se entregues a adidos militares, navais ou da aeronáutica, os quais estarão mais aptos a manter os seus superiores devidamente informados nesse particular. A estes devemos ainda acrescentar os adidos civis, cuja enumeração aumenta dia a dia, pois, hoje já se podem mencionar os adidos comerciais, culturais, de imprensa, de relações públicas e operários; isto sem falar nas missões norte-americanas que contam ainda com um sem-número de adidos técnicos. Mas se o trabalho informativo e de observação torna-se mais perfeito graças a esses adidos, compete ao chefe de missão a tarefa complexa de coordenar todas as informações e orientar todos os seus subordinados.

Diante da multiplicação dos organismos internacionais onde de um momento a outro qualquer questão pode vir à baila, as missões diplomáticas

devem fazer com que as respectivas chancelarias disponham dos necessários elementos de apreciação para tomar uma decisão imediata.

A *proteção* é exercida a favor dos direitos e interesses do respectivo Estado e da pessoa e bens de seus nacionais. Esses dois aspectos do dever de proteção se entrosam já que os interesses do Estado são, em última análise, os dos seus habitantes.

O agente diplomático tem, em consequência, a seu cargo velar para que os tratados firmados entre o seu país e aquele onde serve sejam fielmente executados por este último. Se serve em país fronteiriço ao seu, cuidará para evitar que os eventuais atritos de fronteira assumam gravidade etc.

A proteção diplomática dos nacionais, exercida cumulativamente pelas missões diplomáticas e repartições consulares, tem dois aspectos: a proteção propriamente dita, quando o nacional sofre dano ocasionado pelas autoridades locais; e a simples assistência geral, que consiste em facilitar a estada dos cidadãos que se encontram no país onde serve.

O estrangeiro depende do ponto de vista jurídico de dois poderes: do país de residência e do que é nacional. Não há conflito de poderes, mas harmonia. Antes de mais nada, o direito de jurisdição, segundo o qual o Estado responde por todo ato ocorrido em seu território, não é absoluto. Os Estados devem aceitar a justiça dos demais, mas a má administração não poderá ser invocada como uma barreira à proteção diplomática. Em outras palavras, se o Estado não protege os direitos dos estrangeiros, haverá uma verdadeira violação do direito internacional. Assim, proteção diplomática é um direito e um dever: direito a ser exercido com relação a um Estado estrangeiro; dever, pelo menos moral, de proteger o nacional que tenha sofrido um dano.

Pergunta-se se todo indivíduo no exterior tem o direito à proteção diplomática. Segundo o Código Penal Português de 1852, revisto em 1884, será demitido ou suspenso, segundo as circunstâncias, e condenado à pena de prisão correcional por seis meses no máximo, todo agente diplomático que se furtar ao dever de proteção que, em virtude das leis, lhe incumbem para com os portugueses que se encontram no país estrangeiro onde exercer as suas funções (art. 154). (8)

Os tribunais federais suíços, ao contrário, têm se pronunciado no sentido de que o direito suíço não reconhece ao indivíduo isoladamente um direito pessoal à proteção. Significa que, em tese, todo cidadão tem direito à proteção, mas que em certas condições o agente diplomático ou consular pode e deve recusar a proteção a determinado indivíduo.

A proteção diplomática pode ser oficial ou oficiosa. A *oficial* é automática: deve ser exercida independentemente de instruções específicas. A *proteção oficiosa* é facultativa, não diz respeito aos negócios do Estado — é um simples poder de proteção a ser exercido com bom senso, já que o abuso acarretará por acarretar o descrédito do agente diplomático ou do cônsul. Ao con-

(8) *Apud* ERNEST LEHR: *Des Agents Diplomatiques et Consulaire* (Paris — 1888), n.º 422, pág. 101.

trário da proteção oficial, exercida por intermédio do ministério das relações exteriores local, na proteção oficiosa há o contato direto entre o agente e a autoridade ou o particular. É o que ocorre quando o diplomata ou cônsul intercede junto aos tribunais ou à polícia ou quando se imiscui em caso privado entre um seu nacional e um cidadão do país.

A proteção diplomática oficial nunca deverá ser prematura. Em questão submetida aos tribunais locais o diplomata deve deixar que a justiça siga a sua marcha normal, pois “não existe regra de direito internacional mais firmemente estabelecida, ensina CLYDE EAGLETON, do que aquela segundo a qual onde houver recursos legais instituídos pelo Estado deve se tratar primeiro de obter reparações por essa via”. (9) Nesse sentido, devemos lembrar um parecer de AMARO CAVALCANTI no qual salienta “a intervenção diplomática a todo propósito é, quando menos, uma desatenção para com a ordem judiciária do país”. (10) Depois que os tribunais deram a última palavra, só será lícita a proteção se houver denegação de justiça.

O agente diplomático só pode intervir a favor de seus nacionais e, excepcionalmente, no caso de seu país haver acedido, em virtude de guerra ou de ruptura de relações diplomáticas, a proteção dos interesses de um país estrangeiro, a dos nacionais dêsse país. Tratando-se de indivíduo de uma ou mais nacionalidades, o agente diplomático deverá se abster de qualquer gestão a seu favor se ele possuir igualmente a nacionalidade do país onde o diplomata serve.

Pode um indivíduo ou uma empresa renunciar voluntariamente o recurso à proteção diplomática de seu governo em questão relacionada com o seu contrato? A constituição e leis de alguns países exigem que os contratos firmados com firmas ou particulares estrangeiros devem conter uma cláusula, ora dispondo que as partes se conformarão com as decisões dos tribunais locais; ou equipara, para efeitos do contrato, os estrangeiros aos nacionais.

Essas cláusulas passaram a surgir, sobretudo, em países latino-americanos que haviam sido vítimas do exercício abusivo da proteção diplomática por parte de algumas nações européias e dos Estados Unidos. Têm sido impugnadas, principalmente sob o fundamento de que cabe exclusivamente ao Estado decidir quando deve exercer a proteção, não tendo um particular o direito de repudiar a proteção de seu país. São, não há dúvida, razoáveis quando procuram obrigar o estrangeiro a recorrer aos tribunais do país, visto que é ele obrigado a se sujeitar ao direito local.

Temos por fim determinadas atribuições que não são comuns a todos os serviços diplomáticos, mas que figuram nos regulamentos de determinados países. No Brasil, por exemplo, não havendo repartição consular brasileira na cidade onde se acha sediada a Missão diplomática, o chefe da mesma designará um dos secretários a quem caberá a direção do serviço consular. Se bem que

(9) *The Responsibility of States in International Law* Nova York, 1928 p. 217.

(10) “Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores” (Rio de Janeiro — 1956), p. 21.

as repartições consulares não se acham subordinadas às Missões diplomáticas, estas deverão orientar as suas atividades no tocante aos assuntos de caráter político, econômico e cultural. Cabe ainda às missões diplomáticas expedir e visar passaportes diplomáticos e encaminhar cartas rogatórias e pedidos de extradição.

Às vezes, para que a Missão diplomática estrangeira possa exercer estas atribuições específicas, estranhas às funções diplomáticas propriamente ditas, é necessário que as leis locais não contenham dispositivo impedindo o seu exercício. Assim, com relação à celebração de matrimônios em Embaixadas e Legações, contata-se que a legislação de alguns países prevê a sua realização em suas missões diplomáticas, a exemplo do que sucedia com a brasileira anterior ao Código Civil. Mas a Lei n.º 3.238, de 1.º de agosto de 1957, que modifica, de maneira infeliz, a Lei de Introdução ao Código Civil, autoriza as autoridades diplomáticas e consulares estrangeiras a celebrar casamentos de estrangeiros desde que ambos os nubentes possuam a sua nacionalidade (novo § 2.º do art. 7.º). (11)

4. DEVERES PARA COM O GOVÊRNO LOCAL

Conforme salientamos, a função principal do agente diplomático é manter e desenvolver por todos os meios ao seu alcance os vínculos de amizade entre o país que representa e aquele onde serve. Será, sobretudo, pela representação que ele levará a cabo essa missão, pois a representação como a negociação são deveres exercidos *vis-à-vis* do Governo local.

As relações do agente diplomático para com o Governo local são de três categorias: as *oficiais* quando fala em nome de seu Governo; as *oficiosas* nas quais seu ato não implica necessariamente a responsabilidade do respectivo Governo; e as *confidenciais* ou secretas (oficiais ou oficiosas).

Nessas relações, se comunicará verbalmente ou por escrito. A não ser nas comunicações pró-forma convém evitar as comunicações escritas, efetuando as demarches verbalmente.

A correspondência com o Governo local pode ser de três tipos: as *notas* para os assuntos de maior importância e que levam assinatura; as *notas verbais*, escritas na terceira pessoa; e as *cartas particulares* quando o diplomata não quer dar a um assunto um cunho oficial.

A correspondência oficial trocada entre as missões diplomáticas e as chancelarias não deve ser divulgada sem que ambas as partes estejam de acordo.

Além dessa função principal, o agente diplomático tem para com o Governo local os chamados deveres de lealdade. Assim, está na obrigação de respeitar as leis e regulamentos locais, muito embora goze de imunidade de jurisdição local. Não deve se imiscuir na política interna do país, nem tão pouco na sua administração. Nesse particular, constata-se que muitos diplo-

(11) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "O casamento consular", em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n.ºs 17 e 18 (1953), pág. 10.

matas são propensos a se manifestar favorável ou desfavoravelmente sobre questões alheias a sua função. Não raro um diplomata de boa fé poderá se ver envolvido num incidente de repercussão prejudicial à sua carreira, em virtude de uma indiscrição. Exemplo frisante ocorreu com LORDE SACKVILLE, Embaixador britânico em Washington, em 1888. Consultado por um indivíduo que se dizia norte-americano naturalizado, mas inglês de origem, sobre como votar nas eleições, indicou o nome de CLEVELAND. A sua carta foi reproduzida por um jornal, provocando sérias controvérsias. O resultado foi que o Governo estadunidense em nota informou o diplomata britânico de que "seria incompatível com as melhores intenções e prejudicial às boas relações entre ambos os Governos se Vossa Excelência continuasse a manter sua posição oficial nos Estados Unidos".

Posteriormente, verificou-se que a carta que dera origem à questão fôra escrita por um norte-americano nato, que recebeu inúmeras congratulações do Partido Republicano pela "sua notável façanha" e que LORDE SACKVILLE havia sido vítima de uma armadilha. (12)

Às vezes, a ingerência é mais séria como quando o agente diplomático, seguindo instruções de seu Governo ou por iniciativa própria, conspira contra o Governo constituído com vistas a provocar uma mudança dos dirigentes do país (como nas conspirações do CONDE DE GYLLENBERG, Embaixador da Suécia em Londres, contra o rei GEORGE 1º da Inglaterra e a do Príncipe de CELLAMARE, Embaixador da Espanha na França, para privar o duque de ORLEANS da Regência na França e entregá-la a FILIPE V da Espanha); ou exerce atos contrários a sua segurança, como ocorreu nos Estados Unidos em 1915, onde os adidos naval e militar da Alemanha, capitães BOY-ED e VON PAPEN, se viram envolvidos em atos de destruição e sabotagem.

Depois da 2.^a Guerra Mundial vêm se multiplicando os casos de adidos militares da Rússia Soviética e de seus satélites serem expulsos de países cuja hospitalidade violaram pela prática de atos de espionagem.

É igualmente condenável, por constituir uma ingerência indireta na vida do país, a prática de alguns Estados totalitários de subvencionar jornais e estações de rádio estrangeiros, com o fito de influir sobre a opinião pública.

Por fim, o agente diplomático deve tratar as autoridades do país com todo o respeito, o que não impedirá a adoção de uma atitude enérgica quando a defesa dos interesses de seu país assim o exigirem.

Em tese, o diplomata não deve tão pouco imiscuir-se na política externa do país de residência deixando-lhe plena liberdade de ação; mas na prática é ele obrigado, por meios suasórios, a fazer com que a mesma vá de encontro aos interesses de sua pátria. Por ocasião dos grandes congressos e conferências, sobretudo nas reuniões das Nações Unidas, esse fenômeno é de fácil constatação, quando a atividade das chancelarias sofre forte aumento para que as delegações presentes ao conclave sejam devidamente informadas a fim de que lancem os seus votos de conformidade com as suas diretrizes internacionais.

(12) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Térmo de Missão diplomática" em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano 2, n.º 4. (1946), págs. 51-52.

5. DEVERES PARA COM O CORPO DIPLOMÁTICO

Os deveres do diplomata para com os seus colegas estrangeiros são, no dizer de RUBENS DE MELLO, dois: cortesia e solidariedade. *Cortesia* do ponto de vista das relações oficiais e mundanas, no decorrer das quais, diga-se de passagem, o diplomata pode conseguir de seus colegas importantes informações que de outro modo dificilmente conseguiria; e *solidariedade* nos casos em que as prerrogativas de um ou mais membros do corpo diplomático estejam em jogo. (13)

6. AS FUNÇÕES CONSULARES NO TEMPO E NO ESPAÇO

As atribuições por excelência das chancelarias consulares são aquelas previstas pelo art. 15 do Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, ou seja “promover o comércio e a navegação entre o Brasil e o distrito de sua jurisdição, bem como a proteger as pessoas e os interesses dos brasileiros”.

Note-se, contudo, que as funções variam no tempo e no espaço, isto é, de país para país.

No estudo da evolução histórica da instituição consular, pode-se constatar como as funções mudaram com o correr do tempo.

Inúmeras eram as atribuições consulares na Idade Média. Conforme nos ensina J. IRIZARRY Y PUENTE em preciosa monografia (14) podiam elas ser classificadas em duas categorias: as de agente político e as de agente comercial.

Como agente político tinha audiências diretas com o soberano local, exercia a representação diplomática, protegia os interesses nacionais e negociava tratados. (15)

As funções principais eram, contudo, as que IRIZARRY Y PUENTE inclui sob a rubrica Agente Comercial e que o mesmo subdivide em poderes de Execução, legislativos e judiciários.

De um modo geral, “os seus poderes executivos consistem em assistir, reclamar e defender perante as autoridades locais os direitos, o estatuto, privilégios e imunidades” dos bens e da propriedade de seus nacionais. (16)

A fim de poder administrar convenientemente a comunidade, o cônsul tinha competência para criar, modificar ou repelir o direito existente dentro dos dois grandes princípios legais da Idade Média; o exclusivismo político e o personalismo legal.

Como consequência do personalismo legal, os cônsules desempenhavam funções judiciais, no exercício das quais tinham jurisdição principalmente sobre

(13) *Tratado de Direito Diplomático*, 1.º vol. (2.ª Edição — Rio de Janeiro — 1949), n.º 207, pág. 258.

(14) *Functions and Powers of the Foreign Consulate — A Study in Medieval Legal History*, (New York 1944).

(15) *ibidem*, págs. 3 e 4.

(16) *ibidem*, pág. 6.

os seus nacionais, mas essa estendia-se, em alguns casos, aos nacionais de terceiros Estados e aos do país de residência.

Ainda com referência a atribuições consulares. É interessante lembrar um trabalho de ADOLPHE SCHAUPE mostrando algumas analogias entre os próximos gregos e alguns tipos de cônsules medievos que exerciam funções de *hospes, defensor et protector; rector et iudex*. (17)

Seja como fôr, com a formação dos Estados modernos as funções consulares modificar-se-iam fundamentalmente. A adoção do princípio de territorialidade em matéria legal acarretou a perda da principal função consular, ou seja, a judiciária; e a criação das embaixadas permanentes traria consigo a transferência às mesmas das atribuições de agente político, ou seja, as diplomáticas.

Com relação à variação no espaço não queremos nos referir apenas às diferenças notadas nos regulamentos consulares dos diversos países, mas sim a circunstâncias de que os funcionários consulares de um mesmo país, e sujeitos, portanto, a um mesmo regulamento, podem exercer atribuições distintas segundo o posto em que se acham lotados. É óbvio que só os consulados de portos têm a ver com a navegação. Também a assistência e tutela de nacionais é uma atribuição que diz mais de perto aos cônsules de países de emigração: os cônsules dos países americanos, por exemplo, só se vêem às voltas com essas questões em algumas grandes cidades e, mesmo nesses casos, poucos são aqueles que necessitam realmente da assistência (indigentes, enfermos etc.) já que na maioria dos casos trata-se de turistas, dotados, normalmente, de recursos suficientes.

Cabe primordialmente às Missões diplomáticas o exercício das funções políticas, mas seria um erro desconhecer o papel importante que o cônsul pode desempenhar. Aliás, a legislação brasileira prevê o exercício de atividades políticas, mas, prudentemente, o Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, prevê que “as Missões diplomáticas deverão orientar as atividades das Repartições consulares de carreira com sede nos países em que se acham acreditadas, no tocante aos assuntos de caráter político e econômico” (art. 11)

Mas a função política pode ser primordial. O exemplo do antigo Consulado Geral da Grã-Bretanha no Cairo, sobretudo quando o Egito era vassalo da Turquia, é típico.

Os Consulados de carreira criados pelo Brasil em Caiena e Paramaribo, durante a segunda guerra mundial, quando a França e os Países Baixos se encontravam sob o jugo da Alemanha nazista, tinham notoriamente um papel político, já que o comércio era inexistente, não havia renda consular, nem se podia falar em assistência a nacionais.

A importância política dos consulados de fronteira (no Brasil denominados consulados privativos) tem sido reconhecida. HENRIQUE C. R. LISBOA, por exemplo, assim se manifesta a respeito: “como agentes políticos de seus governos, os cônsules cooperam como Ministro diplomático de quem dependem, para que o seu Governo seja mantido a par dos acontecimentos políticos

(17) *La Proxénie au Moyen Âge* em *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, t. 28 — (1896), págs. 531 e segs.

de interesse. Nas regiões fronteiriças estas atribuições políticas dos cônsules têm, freqüentemente, grande importância. Devem não raro intervir a fim de solucionar conflitos com as autoridades ou os habitantes de países limítrofes, e para isto devem possuir qualidades diplomáticas. Às vezes, também, devem velar para que no seu distrito consular não se organizem expedições revolucionárias contra o seu Governo". (18)

Às vezes, o consulado é criado tendo em vista certas finalidades culturais.

Nas grandes cidades culturais, para onde afluem estudantes visando ao aperfeiçoamento de seus conhecimentos, o Cônsul pode exercer um papel importante no auxílio aos estudantes de seu país, sobretudo graças a contatos com os decanos e professores locais.

Por fim, temos a função arrecadadora, cuja importância não pode ser subestimada. Basta atentar à circunstância de que a arrecadação do Consulado Geral do Brasil em Nova York é suficiente para cobrir tôdas as despesas do Ministério das Relações Exteriores.

7. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNÇÕES CONSULARES

Conforme salienta ARRIGO CAVAGLIERI as funções consulares "exercidas por órgãos de um Estado estrangeiro, que tomam a respectiva lei como base exclusiva de sua competência, implicam em grave renúncia por parte do Estado de residência ao exercício absoluto de sua soberania territorial sobre todos aqueles que se encontram sob sua jurisdição e significam uma limitação bastante ampla ao direito de que em seu território as atividades sejam reservadas exclusivamente aos seus órgãos públicos." Acrescenta ainda que a atividade consular "é a manifestação da soberania pessoal de um Estado, da competência que o mesmo pretende exercer no exterior *ratione personae*". (19)

Seja como for, um Estado só pode estabelecer consulado no território de outro mediante o consentimento desse e o seu cônsul, uma vez nomeado, só poderá entrar no exercício de suas funções após a concessão do exequatur.

Não há dúvida de que o desempenho das funções consulares representa o exercício por Entidade pública estrangeira de atribuições soberanas, mas também é necessário lembrar que não se trata de imposição do Estado estrangeiro, mas sim de uma concessão graciosa do soberano territorial.

É ainda necessário ter em mente que o Cônsul exerce as funções que lhe são permitidas pelo Governo local. É possível estipular no exequatur quais esses direitos, mas geralmente a permissão se acha consignada em Convenção consular ou decorrerá dos usos locais.

No exercício de suas funções, os cônsules acham-se sob a influência do princípio da reciprocidade e, assim sendo, não poderão reclamar o exercício de atribuição que as leis do país onde serve não reconhecem aos seus funcio-

(18) *Les Fonctions Diplomatiques en Temps de Paix* (Santiago do Chile — 1908), pág. 105.

(19) *Règles générales du Droit de la Paix*, em *Recueil des Cours*, T 26 (1929-I), págs. 461 e 462.

nários, ou cujo exercício pelos cônsules estrangeiros no seu próprio país é proibido.

O Regulamento consular argentino de 1947, por exemplo, (art. 8.º, letra B, n.º 5) prevê que os cônsules argentinos podem exercer o cargo de tutor de menores ou de curador de incapazes “sempre que leis do país o permitam ou os Tratados o estipulem”.

Por sua vez, o Regulamento consular brasileiro de 1934 contém uma norma nesse mesmo sentido no parágrafo único do art. 13, que dispõe: “Os consules de carreira só poderão celebrar casamentos quando ambos os nubentes forem brasileiros e a legislação local reconhecer efeitos civis ao casamento assim celebrado”. Em consequência desse dispositivo, os cônsules brasileiros na Argentina, por exemplo, estão vedados de celebrar casamentos.

A fim de dirimir os inevitáveis conflitos entre os regulamentos consulares e as leis locais, as convenções consulares soem discriminar as atribuições consulares. O Brasil firmou, durante o Império, várias convenções nas quais se enumeraram as funções que poderiam ser desempenhadas pelos cônsules das partes contratantes. Dúvidas, porém, se suscitaram sobre a interpretação de textos dessas convenções, principalmente dos artigos referentes ao espólio dos estrangeiros, e, “após novas negociações, foram elas substituídas por outras mais explícitas e precisas”. (20)

Atualmente, o Brasil não se acha vinculado a nenhum tratado bilateral no qual estejam enumeradas as atribuições dos cônsules. Os poucos acôrdos consulares existentes cu em negociação visam às prerrogativas, sobretudo a questão das isenções fiscais de que gozarão os consulados e os funcionários consulares de carreira.

O Comité de Peritos para a Codificação Progressiva do Direito Internacional da extinta Liga das Nações incluiu na lista de temas que julgava passíveis de codificação a “Situação Jurídica e as Funções dos Cônsules”.

O Relatório de GUSTAVO GUERRERO, porém, só se ocupou da situação legal dos cônsules, visto o mesmo ser de opinião que não era necessário definir as suas funções em convenção, “porque essas funções são perfeitamente conhecidas e não dão lugar a desacôrdo, e porque a determinação dessas funções é sobretudo matéria de direito interno, visto que só o próprio Estado pode determinar as funções de seus próprios oficiais”. (21)

O Relatório de GUSTAVO GUERRERO falha na parte relativa à situação legal dos cônsules, não escapa naquela referente às suas funções; basta dizer que todos os três argumentos apresentados contra da codificação são errados. As atribuições consulares não são perfeitamente conhecidas, ou melhor dito, os regulamentos consulares dos diversos países não apresentam uma harmonia satisfatória a respeito, daí ocorrendo, às vèzes, conflitos entre os regulamentos consulares e as leis locais. Não há dúvida de que “só o próprio Estado pode determinar as funções de seus próprios oficiais”, mas é igualmente indiscutível

(20) RODRIGO OCTAVIO: *Evolução do Direito Internacional Privado no Brasil* (Rio de Janeiro — 1918), pág. 13.

(21) Texto no *The American Journal of International Law*, vol. 22 (1928), suplemento, pág. 109.

que o exercício das mesmas se acha condicionado ao beneplácito do governo local.

Assim sendo, não se pode dizer que a determinação das funções consulares seja desnecessária.

CLÓVIS BEVILÁQUA ao apreciar o Relatório de GUSTAVO GUERRERO opinava em Parecer de 26 de novembro de 1927: "Foi posta de lado a determinação das funções consulares, que, entretanto, conviria, para melhor harmonia das relações internacionais, regular por convenção. A junta de jurisconsultos, reunida no Rio de Janeiro, êste ano, estabeleceu algumas normas gerais que podem figurar em acôrdos com as nações de outros continentes, além do americano, pois não foram imaginadas para uma situação especial dos países que êsses jurisconsultos representavam." (22)

É de se notar que o art. 10 do Projeto sôbre cônsules, de 1927, da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos adotava uma orientação ampla e genérica ao estipular: "Os cônsules exercerão as atribuições que, sem prejuízo da legislação territorial, lhe confira a lei de seu Estado". Êsse artigo, com ligeiras modificações de forma, se transformou no ano seguinte no art. 10 da "Convenção sôbre Agentes Consulares", firmada por ocasião da 6.^a Conferência Internacional Americana celebra em Havana.

De qualquer maneira, não será fácil regulamentar em ato internacional a questão, sendo de notar que, em última análise, o art. 10 da Convenção de Havana pouco ou nada diz.

A única solução será organizar uma lista mínima de funções cujo exercício não pode ser vedado aos cônsules estrangeiros, relação esta que poderá ser ampliada em Convenções consulares bilaterais. Essas convenções, a multilateral e as bilaterais, não deverão, contudo, impedir que, tácitamente, a enumeração seja ampliada de acôrdo com os usos e costumes locais.

O grupo de juristas americanos reunido em Harvard — a *Harvard Research* — com o intuito de colaborar com a Comissão de Peritos da Liga das Nações elaborou um esboço, em 1931, cujo art. 11 ao encarar o tema adotou a orientação acima citada ao dispor "O Estado que recebe permitirá ao cônsul o exercício de qualquer ato autorizado por tratado em vigor entre o Estado que envia e o Estado que recebe ou que seja autorizado pelo costume local; e a exercer as seguintes funções como agente de Estado que envia dentro do distrito consular, desde que semelhante exercício não implique no uso de compulsão pelo Estado que envia dentro do território do Estado que recebe; essa enumeração não exclui o exercício por um cônsul de outra função que lhe foi conferida pelo Estado que envia e cujo exercício não seja proibido pelas leis ou pela prática do Estado que recebe". (23) A seguir, o artigo enumera as atribuições em questão que classifica em onze classes.

(22) Texto no "Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1927", anexo A, pág. 140.

(23) Texto no *The American Journal of International Law*, vol. 26 (1932), suplemento, págs. 195 e 196.

O comentário ao artigo salienta que o mesmo menciona o mínimo de funções que o cônsul deve ser admitido a exercer e de modo algum limita a capacidade do cônsul de exercer outras funções autorizadas pelo seu Estado desde que o de residência a isso não se oponha. (24)

8. CLASSIFICAÇÃO E ENUMERAÇÃO DAS FUNÇÕES CONSULARES

Não é fácil apresentar uma classificação rigorosa das atribuições consulares, dado sobretudo à circunstância de muitas delas se entrosarem.

Na prática, os regulamentos consulares soem enumerar pura e simplesmente as ditas atribuições evitando classificações. É esta a orientação da legislação brasileira, paraguaia e portuguesa, para mencionar apenas três.

Já o regulamento consular argentino (aprovado pelo Decreto n.º 12.354, de 7 de maio de 1947) ao agrupar as atribuições em oito capítulos distintos como que apresenta uma classificação dos mesmos: das pessoas e dos bens argentinos (arts. 131 a 238); das migrações (art. 239 a 242), das passaportes (arts. 243 a 265), da matrícula (art. 266), das legalizações e das certidões (arts. 267 a 284), das funções notariais e de registro civil (arts. 285 a 357), da natureza e arrecadação dos emolumentos consulares (arts. 358 a 391) e da documentação comercial (arts. 392 a 553).

Os juristas, porém, quer em obras gerais sobre o direito internacional, quer em trabalhos específicos sobre o direito consular, procuram apresentar as atribuições consulares de maneira sistemática.

Conforme JAROSLAG ZOUREK salienta no Relatório sobre relações e imunidades consulares, apresentado em 1957 à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, algumas atribuições consulares, como a proteção ao comércio, controle da navegação, auxílio aos navios de guerra e a proteção aos nacionais, sempre foram reconhecidas em direito internacional; outras funções decorrem de convenções individuais cujo alcance em muitos casos foi ampliado pela cláusula da nação mais favorecida. Encontram-se nessa situação o registro civil, as funções notariais, a entrega de citações, recebimento de depoimentos a pedido dos tribunais, controle da tutela ou curatela de nacionais, desenvolvimento de relações culturais, auxílio a aeronaves etc. (25)

Temos, portanto, aqui uma divisão das atribuições: tradicionais e eventuais.

JAMES DONNADIEU, por sua vez, nos fala em atribuições econômicas, políticas, relativas às pessoas, relativas aos bens, marítimos e judiciários. (26)

MORENO QUINTANA e BOLLINI SHAW, depois de salientarem que “os cônsules não exercem atribuições políticas” (é a orientação argentina) citam as seguintes: comércio, navegação e saúde; atos administrativos; atos notariais; assistência aos nacionais e informações. (27)

(24) *Ibidem*, pág. 250.

(25) Doc. A/CN.4/107, de 15 de abril de 1957, pág. 62.

(26) *Les consuls de France* (Paris — 1928) pág. 41 e seguintes.

(27) *Derecho Internacional Público* (Buenos Aires — 1950), págs. 286 e 287.

PAUL FAUCHILLE nos fala em proteção geral do comércio e da navegação, fiscalização geral da navegação nacional, funções administrativas, atos do estado civil, atribuições como oficiais ministeriais, proteção dos interesses de nacionais, atribuições judiciárias e informações políticas. (28)

Na obra de OPPENHEIM, atualizada por LAUTERPACHT lemos que as funções consulares podem ser reunidas sob as seguintes rubricas: fomento do comércio e indústria, supervisão da navegação, proteção e funções notariais. (29)

Dada a complexidade e variedade das funções consulares, parece-nos difícil agrupar num resumido número de classes as mesmas e nesse sentido julgamos preferível falar nas seguintes classes que, é importante repetir, frequentemente se entrosam e completam: proteção e tutela; serviço militar; supervisão da navegação; controle e fomento do intercâmbio econômico e comercial; políticas e culturais; aduaneiras e fiscais; judiciárias; notariais e de oficial do registro civil; administrativas; de propaganda e outras.

Inúmeras são as funções que figuram sob a rubrica *proteção e tutela*, que dizem respeito aos nacionais do cônsul. É, portanto, indispensável ao cônsul conhecer com precisão as leis de seu país relativas à aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade a fim de estar capacitado a saber quais aqueles que têm direito a sua assistência. (30) No exercício dessa atribuição o cônsul tratará da assistência aos nacionais (31), repatriação de indigentes (32), registro de nacionais (33) falecimento de nacionais no exterior e sua sucessão (34) além de outras de somenos importância.

Problema afim é o do *recrutamento* para o serviço militar de nacionais no exterior. Trata-se de função a ser exercida com toda a cautela para não ferir suscetibilidades nacionais. O conhecimento das leis sobre nacionalidade é imprescindível e o cônsul não deve perder de vista que os binacionais que possuam igualmente a nacionalidade do país de residência não devem ser convocados: (35)

(28) "Traité de Droit International Public", t. 1º, pt. 3º (Paris — 1926) — págs. 132 a 139.

(29) "Oppenheim's International Law", t. 1 (8.ª edição — 1955), § 429, pág. 837.

(30) ILMAR PENA MARINHO: "Tratado sobre a nacionalidade", 4 vols. (Rio de Janeiro, 1956-1957); EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO: "Tratado de Direito Civil Brasileiro — vol. V — Da nacionalidade brasileira" (Rio de Janeiro — 1940; JOSÉ TORROBA: "Derecho consular" (Madrid — 1929), pág. 205; LAUDELINO MORENO: "Derecho Consular Guatemalteco" (Guatemala — 1946), pág. 93.

(31) ARMANDO MARTINS: "Regulamento Consular Português" (Pôrto — 1949), pág. 194; ROMEO MAESO: "Legislación Consular del Uruguay", (Montevideu — 1945), pág. 151.

(32) DANIEL ANTOKOLETZ. "Tratado de Derecho Diplomático y Consular" t. 2º (Buenos Aires — 1948) pág. 181; MILTON FARIA: "Prática Consular" (Rio de Janeiro — 1951), pág. 163.

(33) JONAS GUERRA ARAYA: "Derecho Consular Chileno", pág. 168; MILTON FARIA, *op. cit.*, pág. 157.

(34) ANTÔNIO AZEVEDO CASTRO: "O livro das Convenções". Consulares "Irizany y Puente": "Traité sur les fonctions internationales des Consules", pág. 402.

(35) EDWIN BORCHARD: "Diplomatic Protection of citizens abroad" (Nova York — 1928), pág. 64; HILDEBRANDO ACCIOLY: "Tratado de Direito Internacional Público", vol. 1º (2.ª edição — Rio de Janeiro — 1956) n.º 600, pág. 395; HAROLDO VALLADÃO: "Estudos de Direito Internacional Privado" (Rio de Janeiro — 1947), pág. 83 e segs.

As funções relativas à navegação são, normalmente, as mais importantes num consulado. Inúmeros são os problemas, como as formalidades relativas a aquisição de embarcação no exterior (36), intervenção consular no caso de sinistros marítimos (37) e, sobretudo, o despacho consular de embarcação. (38)

As questões que dizem respeito aos *marítimos* merecem, igualmente, um lugar de destaque, sobressaindo a solução das questões de salário e as disciplinares (39), a deserção de marítimos (40) e os crimes cometidos a bordo em alto mar (41) ou em porto estrangeiro. (42)

A aeronavegação também vai merecendo a atenção do direito consular surgindo problemas quase análogos àqueles que se nos deparam na navegação marítima. Temcs, assim, as questões relativas à nacionalidade das aeronaves, (43) o seu despacho consular (44) e a situação dos tripulantes. (45)

(36) CELEDONIO MELGAREJO LEDESMA: "Cónsules y Consulados" (Salta — 1954) pág. 106; IRIZARRY Y PUENTE, *op cit.* pág. 330.

(37) DUDLEY FIELD: "Projet d'un Code International" (Paris — 1881) art. 379 e seguintes e 345 e seguintes; MÁRIO SCERN: "Il Diritto Internazionale Privato Maritimo y Aeronáutico" (Padua — 1936) pág. 275.

(38) ÂNGELO DA SILVA NEVES: "Despacho Consular de Embarcações" (Rio de Janeiro — 1945); G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Despacho Consular de Embarcações", em *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*; vol. 15, pág. 272.

(39) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Autoridade do Cônsul para decidir questões sobre salários de tripulantes", em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano IV, n.º 8 (1948); GREEN HACKWORTH: "Digest of International Law", vol. IV (Washington, D.C. — 1942), pág. 876; ALPHONSE HEYKING: "La théorie et la pratique des Services Consulaires" em *Recueil des Cours*, t. 34 (1930 — IV), pág. 851).

(40) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Deserção de Tripulantes" em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano X, n.ºs 19 e 20 (1954), pág. 22 e seguintes.

(41) Regulamento Consular Argentino, art. 8, letra "F", N.º 39; RODRIGO OCTAVIO, "Dicionário de Direito Internacional Privado" (Rio de Janeiro — 1933), N.º 290, pág. 57, N.º 293, pág. 51; PROSPERO FEDOZZI, "La condition juridique des navires de commerce", em "Recueil des Cours", t. 10, (1925-V), pág. 83 J. TORROBA, *op. cit.* pág. 601; CARLOS ALBERTO ALCORTA, "Principios de Derecho Penal Internacional" (Buenos Aires — 1931), 283; M. QUINTANA Y BOLLINI SHAW, *op. cit.*, pág. 446.

(42) H. ACCIOLY: *Tratado*, vol. 2º (Rio de Janeiro — 1956), n.º 1563, pág. 384; CHARTERIS — "The Legal position of merchantmen in foreign Ports and national waters", en *British Year-Book of International Law*, (1920-21); IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 343; HACKWORTH, *Digest of International Law*, vol. 2 (1941), § 140, pág. 208; TORROB(J., *op. cit.*, pág. 601; CARLOS ALBERTO ALCORTA, *op. cit.*, pág. 283.

(43) MARIO SCERNI, *op. cit.*, pág. 321; HUGO SIMAS, "Código Brasileiro do Ar", art. 22, pág. 75; MORENO QUINTANA Y BOLLINI SHAW, *op. cit.*, pág. 246; HACKWORTH, "Digest of International Law, t. 4º, § 366, pág. 359.

(44) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "Despacho Consular de Aeronaves" em *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 15; R. MAESO, *op. cit.* pág. 337; M. FARIA, *op. cit.* pág. 350.

(45) H. SIMAS — *op. cit.* pág. 92, art. 28.

Terminado o estudo das funções consulares relativas à nacionalidade e à navegação (marítima e aérea), temos as funções econômicas e comerciais (46) bem como as políticas e culturais. (47)

No estudo das funções aduaneiras (48) e fiscais (49) sobressaem as questões relacionadas com as faturas consulares (50) e os conhecimentos e manifestos de carga. (51)

A função judiciária, que era a função por excelência dos cônsules medievos, não mais é exercida pelos atuais. No século passado e no início do atual, os cônsules nos países de capitulações ainda podiam servir como juizes, mas era uma exceção. Hoje em dia, porém, os regulamentos de alguns países conferem aos seus cônsules algumas funções auxiliares da justiça como o de tomar depoimentos, (52) encaminhar rogatórias (53) e intervir em extradições. (54)

Os cônsules brasileiros têm competência para celebrar o casamento de nacionais no exterior (vide Lei n.º 3.238, de 1.º de agosto de 1957). Como a celebração do casamento no Brasil é da alçada dos juizes, os cônsules brasileiros ao praticarem esse ato exercem função judicial. (55)

As funções *notariais* (56) e as de *oficial de registro civil* (57) figuram dentre as funções consulares clássicas e se acham consignadas em quase todos os regulamentos.

(46) HEYKIN, *op. cit.*, págs. 79 y 154; GRAHAM STUART, "Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires", en "Recueil des Courts", t. 48, (1934. II), J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 645; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 470.

(47) HENRIQUE C. R. LISBOA, "Les Fonctions Diplomatiques en temps de paix" (Santiago de Chile — 1908), pág. 105; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 22 in fine; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 305; J. TORROBA, *op. cit.* n.º 9, pág. 53; JAMES DONNADIEU, "Les Consuls de France" (Paris — 1928), pág. 48.

(48) TORROBA *op. cit.*, pág. 339; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 249.

(49) Reglamento Consular Argentino, arts. 358/391; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 49. BUSTAMANTE, *op. cit.*, t. 1, N.º 310, pág. 418; J. TOBBOBA, *op. cit.*, pág. 465; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 343.

(50) Reglamento Consular Argentino, arts. 505/553; ANGELO NEVES, "Reglamento de faturas consulares" (1945); GREEN HACKWORTH, "Digest of International Law", vol. 4, pág. 947; R. MAESO, *op. cit.*, págs. 277 y 295; M. F(RIA, *op. cit.*, pág. 204; AMTOKOLETZ "Derecho Diplomático y Consular", t. 2, págs. 211 y 215.

(51) Reglamento Consular Argentino, arts. 496/498, A. NEVES, *op. cit.*, pág. 109; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 331.

(52) ARMANDO DE MENDONÇA PAIS: "Citação de portugueses no Brasil por intermédio dos Agentes Consulares" em *Scientia Jurídica* (Braga-Portugal), março de 1955.

(53) J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 458; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 355; FRANCISCO FERRARA, "Diritto Consulare" (Pádua), pág. 181.

(54) IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 280; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 365.

(55) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: "O casamento consular" em *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano IX, n.ºs 17 e 18 (1953), pág. 5 e seguintes.

(56) Reglamento Consular Argentino, arts. 305/324, J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 411; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 457, R. MAESO, *op. cit.*, pág. 225; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 287; C. JORDAN, "Attributions Notariales des agents diplomatiques et consulaires", em *Revue de Droit International Privé (Clunet)*, t. 10 (1905).

(57) Reglamento Consular Argentino, arts. 296/304; J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 367; IRIZARRY Y PUENTE, *op. cit.*, pág. 468; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 211; L. DE MON-

Por fim, na enumeração das atribuições consulares podemos lembrar a concessão de vistos e a fiscalização da entrada de estrangeiros no país, (58) as funções informativas e de propaganda, (59) e aquelas que dizem a salvaguarda da saúde pública do país, (60) que se concretiza pelo contrôlo das cartas de saúde das embarcações, (61) fiscalização de imigrantes e a remessa de informes sobre o estado sanitário local.

9. AS FUNÇÕES CONSULARES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, ao se ocupar das finalidades das repartições consulares diz apenas que as mesmas se destinam a promover o comércio e a navegação bem como a proteger as pessoas e os interesses dos brasileiros.

O citado decreto-lei nunca foi seguido de um regulamento conforme exige a boa técnica legislativa e assim sendo o serviço consular brasileiro se orienta sobretudo pelo *Manual de Serviço*, publicado anualmente, mediante portaria do Ministro das Relações Exteriores, consoante o art. 91, item II, da Constituição. O *Manual de Serviço* é uma consolidação das leis, decreto, portarias e instruções relativas ao Ministério das Relações Exteriores e versa sobre todas as atividades do Serviço exterior brasileiro.

Quanto ao serviço consular, constata-se que as atribuições variam quer se trate de consulado de carreira, privativo ou honorário.

Seja como for, o Decreto n.º 24.113, de 12 de abril de 1934, que aprova os regulamentos para os serviços diplomático e consular, contém no art. 13 uma enumeração ainda atual das funções desempenhadas normalmente pelos consulados brasileiros de carreira, ou seja:

I — prestar assistência aos brasileiros residentes na sua jurisdição, auxiliando-os em suas empresas e defendendo-lhes os direitos;

II — observar o movimento comercial e econômico do Estado onde funcionarem, dirigindo a respeito relatórios à Secretaria de Estado com os esclarecimentos úteis;

III — comunicar, imediatamente, à Secretaria de Estado e aos comandantes de navios brasileiros, que chegarem aos portos de sua jurisdição o aparecimento ou a ameaça de febre amarela, peste, cólera e varíola;

TLUC, "De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officiers de l'état civil" em *Anuario del Instituto de Derecho Internacional*, vol. 3º (1895), págs. 597/614; E. LEHR, "Diplomates et Consuls comme officiers de l'état civil", em *Revue Générale de Droit International Public*, t. 1, (1894), págs. 97/103.

(58) Regulamento Consular Argentino, arts. 259/265; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 183; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 182; ANTOKOLETZ, "Tratado de Derecho Diplomático y Consular", t. 2, pág. 474; M. FARIA, *op. cit.*, pág. 194.

(59) R. MAESO, *op. cit.*, pág. 381; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 45.

(60) J. TORROBA, *op. cit.*, pág. 325; J. GUERRA, *op. cit.*, pág. 45; L. MORENO, *op. cit.*, pág. 219.

(61) Regulamento Consular Argentino, arts. 468 y 81; A. NEVES, *op. cit.*, pág. 67; R. MAESO, *op. cit.*, pág. 307; Código Sanitário Panamericano, de 1924, N.º 30.

IV — animar e promover a visita, ao Brasil, de industriais e comerciantes interessados nos produtos nacionais;

V — comunicar, periodicamente, à Secretaria de Estado as estatísticas mais recentes;

VI — comunicar, periodicamente, à Secretaria de Estado uma resenha da situação econômico-financeira do Estado onde funcionem, acentuando se as circunstâncias favorecem ou contrariam, e, por que razão, a expansão comercial e industrial do Brasil;

VII — comunicar à Secretaria de Estado as modificações havidas na legislação fiscal ou aduaneira, no que possa ser de interesse para o Brasil;

VIII — apresentar à Secretaria de Estado observações a respeito dos atos internacionais concluídos pelo Estado onde funcionem, nomeadamente dos tratados de comércio e navegação e convenções postais, acentuando a utilidade ou os inconvenientes que dêles possam resultar para o Brasil;

IX — estar em atenta vigilância quanto às leis e regulamentos sobre emigração e dar a respeito conta circunstanciada à Secretaria de Estado, fazendo as sugestões que julgar convenientes;

X — pedir, dentro da sua competência, às autoridades locais, as providências possíveis em proveito do comércio brasileiro;

XI — informar, avisar e aconselhar os brasileiros, residentes ou de passagem, acerca das exigências legais que lhes interessem;

XII — retificar, por meio de comunicados à imprensa local, quaisquer notícias falsas ou tendenciosas, que comprometam o bom nome do Brasil ou de suas instituições ou sejam prejudiciais a seus interesses políticos e econômicos, de tudo cientificando a Secretaria de Estado e a Missão diplomática competente;

XIII — expedir títulos de nacionalidade e ter em dia a matrícula dos brasileiros residentes nos seus distritos, com as devidas especificações, remetendo anualmente à Secretaria de Estado uma relação dos registros efetuados;

XIV — promover a criação de câmaras de comércio brasileiras e prestar seu apoio e colaboração às existentes, tomando parte ativa no seu funcionamento e ajudando-as na sua criação;

XV — manter mostruários dos principais produtos brasileiros;

XVI — promover conferências e exposições para propaganda do Brasil;

XVII — divulgar, com estatísticas e preços, notícias sobre as indústrias brasileiras, especialmente sobre as de maior importância para a economia nacional;

XVIII — ter em dia uma relação das firmas comerciais e industriais estabelecidas no Brasil;

XIX — remeter à Secretaria de Estado, mensalmente, pelo menos, uma memória sobre assunto que interesse à economia brasileira, e, semestralmente, relatórios referentes ao movimento comercial, industrial e econômico, bem como à navegação e colonização;

XX — atender, prontamente, a tôdas as consultas e pedidos de informações sôbre assuntos comerciais e industriais referentes ao Brasil;

XXI — exigir, quando lhes forem negadas, a manutenção das regalias gerais, consagradas pelo Direito das Gentes, favor do Govêrno, título de posse ou direito consuetudinário;

XXII — intervir nas questões comerciais entre negociantes brasileiros, para solucioná-las amistosamente;

XXIII — solicitar às autoridades competentes informações sôbre a mudança eventual de nacionalidade de navios brasileiros;

XXIV — informar os capitães dos navios mercantes e dos vasos de guerra brasileiros sôbre tudo o que interesse à navegação local e sôbre os usos, leis e práticas dos portos dos seus distritos;

XXV — obter das autoridades locais, onde a lei o permitir, a captura de marinheiros desertores de navios brasileiros;

XXVI — providenciar sôbre o tratamento de tripulantes de navios brasileiros, que ficarem doentes em terra;

XXVII — proceder à arrecadação de aparelhos e objetos de bordo, deixados em terra por embarcação brasileira;

XXVIII — intervir nos casos de insubordinação ou de conflitos a bordo de navios brasileiros, solicitando a ação das autoridades locais, quando necessário;

XXIX — ordenar vistorias nas embarcações brasileiras, nos casos previstos no Regulamento das Capitânicas de Portos;

XXX — prestar assistência aos brasileiros envolvidos em processos criminais;

XXXI — proceder ao registo civil e a atos notariais, de conformidade com as leis brasileiras;

XXXII — proceder ao despacho de embarcações e aeronaves, à legalização de manifestos e conhecimentos de carga, ao visto de cartas de saúde, de listas de passageiros e de matrículas de equipagem;

XXXIII — expedir, renovar e visar passaportes, dentro da sua competência;

XXXIV — legalizar faturas consulares;

XXXV — proceder aos demais atos consignados na Tabela de Emolumentos consulares;

XXXVI — enviar, em janeiro de cada ano, um quadro estatístico do movimento do Consulado no ano anterior;

XXXVII — celebrar casamentos quando ambos os nubentes forem brasileiros e a legislação local reconhecer efeitos civis aos casamentos assim celebrados.

Os consulados privativos foram criados pelo Decreto n.º 19.466, de 6 de dezembro de 1930, visando a manter em postos de fronteira funcionários irremovíveis familiarizados com o meio.

A legislação a respeito dos consulados privativos é a mais parca possível. O Decreto-lei n.º 9.121, por exemplo, limita-se a dizer (art. 20) que “os consulados privativos serão dirigidos por cônsules privativos”. De um modo geral, eles têm as mesmas atribuições dos consulados de carreira, mas, contrariamente a esses, a sua jurisdição se limita à cidade onde funcionam. Outrossim, só podem se dirigir ao órgão do Ministério das Relações Exteriores a que estiverem subordinados diretamente (habitualmente a um consulado geral) à Delegacia do Tesouro em Nova York, às Alfândegas brasileiras e ao Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, e com as autoridades locais e particulares.

Contrariamente ao que sucede com os consulados de carreira e os privativos, foi baixado em 30 de setembro de 1947, pelo Decreto n.º 23.776, o Regulamento para o Serviço Consular honorário do Brasil. Aliás, este decreto veio substituir outro, de n.º 23.102, de 28 de maio do mesmo ano, subscrito pelo titular interino Embaixador Hildebrando Accioly. O Regulamento em questão enumera no art. 14 as atribuições dos Consulados e Vice-Consulados honorários, em número de vinte e seis, citando no artigo seguinte os atos que os mesmos não podem desempenhar, ou seja: proceder à matrícula de cidadãos brasileiros e expedir certificados de nacionalidade; proceder ao alistamento militar de cidadãos brasileiros e a outros atos consignados no Regulamento do Serviço Militar; apor vistos em certidões de matrícula e em documentos expedidos por autoridades brasileiras; reclamar concessão de regalias por parte do Governo ou Estado onde funcionem; ordenar vistorias em embarcações brasileiras; proceder a mudança da bandeira brasileira para estrangeira de embarcações e vice-versa; celebrar casamentos; proceder a registro de nascimentos, casamentos e óbitos; expedir certidões de nascimentos, casamentos e óbitos; lavrar e aprovar testamento; proceder a inventários de bens por falecimento; proferir sentenças arbitrais; lavrar procurações; conceder e renovar passaportes brasileiros; visar passaportes brasileiros ou estrangeiros, salvo quando expressamente autorizados pela Secretaria de Estado.

Com relação às atribuições consulares previstas na legislação brasileira, cumpre notar que o seu exercício está condicionado à aquiescência local. Aliás, o Regulamento do Serviço Consular honorário estipula expressamente que no exercício das atribuições devem ser “observadas as leis locais”.

Por sua vez, o Decreto 24.113 (art. 13, § único) ao reconhecer competência aos cônsules de carreira para celebrar casamentos de brasileiros no exterior acrescenta quando “a legislação local reconhecer efeitos civis aos casamentos assim celebrados”.

A recente Lei n.º 3.238, de 1º de agosto de 1957, ao modificar, de modo infeliz, a Lei de Introdução ao Código Civil não consignou semelhante ressalva. Aparentemente exige que o casamento de brasileiros no exterior seja unicamente celebrado por autoridade consular brasileira, sem levar em conta a possibilidade de a lei local o proibir. Também ao falar em cônsul, dá competência aos cônsules honorários de celebrarem semelhante casamento, não obstante a proibição expressa do Regulamento do Serviço Consular honorário.

O Estágio Probatório

CELSO DE MAGALHÃES

SEGUNDO dispõe o Estatuto do Funcionário, *verbis*:

“Art. 15. Estágio probatório é o período de dois anos de efetivo exercício do funcionário nomeado em virtude de concurso, e de cinco anos para os demais casos”.

§ 1.º No período de estágio apurar-se-ão os seguintes requisitos:

- I — idoneidade moral;
- II — assiduidade;
- III — disciplina;
- IV — eficiência”.

Posteriormente, a Lei n.º 2.735, de 18/2/56, modificou, nos seguintes termos, o dispositivo estatutário, *verbis*:

“Art. 1.º E’ de um ano o período de estágio probatório do funcionário nomeado para cargo de provimento efetivo da União e das Autarquias”.

“§ 1.º Quando se tratar de funcionário de classe final de carreira auxiliar, nomeado para classe inicial de carreira principal, o prazo de estágio probatório será de seis meses”.

“§ 2.º Não ficará sujeito a novo estágio probatório, o funcionário que, nomeado para outro cargo público, já tenha adquirido estabilidade em consequência de qualquer prescrição legal”.

“Art. 2.º O disposto no art. 1.º e seus parágrafos, aplica-se também aos extranumerários-mensalistas da União e das Autarquias”.

Nenhuma das duas leis atendeu, como seria de esperar, à finalidade do estágio probatório.

Com efeito, o estágio probatório deve ser um período durante o qual se verifica se o servidor público ou *empregado particular* possui qualidades que, somente no trabalho, podem ser demonstradas. Seja ou não o ingresso feito mediante concurso, só no trabalho poderá o indivíduo revelar sua capacidade de adaptação. Essa a finalidade do estágio.

Ninguém dá, no serviço público, importância à verdadeira finalidade do estágio probatório. Não admira, tendo-se em vista o errado conceito legal do instituto.

Nas empresas particulares, embora não se use a mesma terminologia, o aspecto legal é diferente. Veja-se, por exemplo, como está redigido o § 1.º, do art. 478, da Consolidação das Leis do Trabalho, *verbis*:

“Art. 478

.....
“§ 1.º O primeiro ano de duração do contrato por prazo indeterminado é considerado como período de *experiência*, e, antes que se complete, nenhuma indenização será devida”. (O grifo é meu).

Isso é que é estágio probatório, embora muita gente que se diz Técnico em Administração de Pessoal afirme que, nas empresas particulares não há estágio.

O Estatuto começou errando por confundir estágio probatório com estabilidade, uma vez que equiparou o tempo de duração de um, ao tempo de aquisição da outra; continuou errando nos requisitos que enumerou para serem verificados no estágio: idoneidade moral, eficiência, disciplina e assiduidade.

Esses são requisitos de verificação permanente, durante toda a vida funcional do servidor ou empregado. Seria absurdo admitir-se que um servidor público só tem a obrigação de mostrar-se idôneo, eficiente, assíduo, disciplinado, durante o estágio probatório. Tenha ele dez ou vinte anos de serviço e, sem motivo justo, dê para faltar ao serviço, para se revelar ineficiente, indisciplinado ou desonesto, e aí estão os dispositivos legais que lhe retiram o cargo ou função, a despeito, não já do estágio probatório, mas da própria estabilidade.

E isso ocorre desde o primeiro dia do exercício.

Por que, então, admitir um período especial para observação de qualidades que devem ser observadas incessantemente durante toda a vida funcional?

Não é um contra-senso?

E que o legislador não compreendeu para que se destina o estágio probatório, não chegou a perceber que ele tem por fim verificar se o servidor se adapta ao trabalho em que vai ser utilizado.

O fato de alguém ser nomeado por concurso apenas indica um pressuposto de adaptação. O escriturário que provou conhecer Aritmética, Português, Geografia, etc... pode revelar-se incapaz de atender aos encargos normais de um escriturário; o carpinteiro que ingressou numa fábrica de móveis pode ser incapaz de manejar certas máquinas e ferramentas que ali se usam, ou de aparelhar a madeira com o rigor da técnica que a produção especializada da fábrica exige.

E' para isso o estágio probatório.

Esse estágio começa no dia em que o empregado, seja público ou particular, entra para o serviço, e ninguém está isento dele.

Nesta época em que só se ouve falar em relações públicas, em relações humanas no trabalho, em que há cursos dessas disciplinas no D.A.S.P., na Fundação Getúlio Vargas e em institutos particulares, ninguém dá o menor apêço ao indivíduo que ingressa num setor do trabalho, com proverbial igno-

rância dos efeitos que esse primeiro contato poderá produzir na psicologia do empregado.

A introdução de um novato em qualquer setor de atividade — e quando digo novato, refiro-me também a servidores ou empregados antigos que mudam de unidade de trabalho — obedece a uma técnica precisa, infelizmente desconhecida pela quase totalidade dos chefes de serviço, e até agora não ensinada nos cursos de Relações Humanas.

Ao receber um elemento novo em sua equipe de trabalho, deverá o chefe *conversar* com ele, para deixá-lo à vontade.

Conversar, vejam bem, não indagar matéria de serviço, mas tratar de generalidades. Para um chefe perspicaz dez minutos de conversa lhe fornecerão bons elementos sobre a psicologia do recém-chegado.

Em seguida, o chefe chamará um de seus auxiliares — homem ou mulher, conforme o sexo do novato — e, fazendo as apresentações, mandará que esse auxiliar introduza o recém-vindo junto à equipe e lhe mostre o ambiente de trabalho.

Onde é que já se viu isso em repartição pública?

O que se vê é o abandono do novato, que não conhece ninguém, que não sabe, mesmo, às vezes, onde fica o tualete, onde poderá tomar um cafêzinho, fazer um lanche; que não entende de nada naquele lugar, estranho para ele, até que um servidor mais comunicativo se aproxime para iniciar-lhe o contato social.

O estágio probatório é período de treinamento. Para ver se alguém se adapta ao serviço, é preciso treiná-lo no que vai fazer.

É por isso que ninguém, seja servidor recém-admitido, seja antigo de muitos anos, deve ficar isento do estágio probatório.

Esse treinamento começa com a ambientação social do indivíduo. Há pessoas anti-sociais, agressivas ao meio; essas não podem permanecer em equipe de trabalho.

Por isso é que o novato deve ser apresentado a seus colegas, para que possa movimentar-se livremente junto deles, familiarizar-se, ficar à vontade no meio dos que lhe vão ser companheiros de atividade, ou revelar, de início sua psicose.

Depois dessa apresentação deve o novato voltar à presença do chefe, para que esse lhe dê — conforme sua categoria — tudo quanto tiver escrito, a respeito de sua unidade de trabalho, e que seja do interesse do servidor saber: regulamento, regimento, ordens de serviço, instruções... a fim de que, pela leitura, o novato se instrua em muitas coisas.

Não é caso raro encontrar-se servidor antigo, numa repartição, que nem mesmo a finalidade de sua repartição conhece!... Ora, um dos princípios da técnica administrativa é a cooperação das unidades entre si, e dos indivíduos, uns com os outros. Como poderá cooperar, eficientemente, um servidor que não sabe o que fazem as unidades de sua repartição e, quicá, nem mesmo sabe o que faz sua própria unidade de trabalho?

Por isso, a leitura do que houver escrito a respeito do órgão onde vai trabalhar, constitui, para o empregado ou servidor, a segunda fase do seu estágio.

O treinamento já começou e vai continuar.

Mas enquanto estiver o indivíduo em treinamento, não há como se lhe cobrar responsabilidade; assim, não se deve exigir trabalho de um recém-chegado à equipe, logo no dia em que se apresente. O chefe deve dar-lhe um prazo — um ou dois dias, conforme a complexidade do órgão — para observar, percorrer todos os setores, ver o trabalho dos colegas, a fim de ter uma idéia geral daquilo a que poderá ser chamado a fazer.

Onde já se viu isso no serviço público?

Estou cansado de ver um pobre candidato nomeado por concurso, ao chegar à repartição onde entra pela primeira vez, receber do chefe um maço de processos para informar...

Uma vez, recriminando um chefe por ter feito isso a um funcionário que tinha sido meu aluno, respondeu-me êle, com tóda a naturalidade:

“Ué, êle não fêz concurso?”

E êsse chefe era até um dos bons chefes que tenho conhecido, mas não possuía a menor idéia do que fôsse estágio probatório, treinamento funcional, adaptação...

Como êsse, a maioria.

Transcorrido o tempo dado pelo chefe para observação, voltará o novato à sua presença, já então em outro caráter. O chefe conversará com êle, não mais sôbre generalidades, mas sôbre matéria de serviço, para verificar, rapidamente, o que foi por êle assimilado, a respeito do órgão em que vai trabalhar.

Então, procura o chefe saber, de tódas as atividades de que o novato tomou conhecimento, qual a que prefere executar.

É importante que a primeira tarefa seja da escolha do recém-chegado. É por ela que êle vai começar a mostrar sua capacidade de adaptação ao trabalho. Impor-lhe uma tarefa, para início, poderia concorrer para seu desajustamento.

Escolhida a tarefa, o chefe chamará um de seus auxiliares de confiança para fazê-lo *instrutor* do novato. Não importa que êsse novato já tenha experiência anterior, que seja, por exemplo, um velho servidor do Ministério da Fazenda, que passa para o da Agricultura: êle precisa de um instrutor, porque suas atribuições são muito diferentes daquelas que dantes executava.

Onde já se viu isso no serviço público?

Ninguém ensina nada ao pobre do recém-chegado; e se êle que fazer alguma coisa certa, terá de pedir por favor a colegas que lhe parecem mais simpáticos, que lhe ensinem. Ora, os mais simpáticos nem sempre são os mais competentes e, por isso, não raro o novato aprende técnicas erradas e adquire vícios difíceis de serem erradicados.

Quando o instrutor do novato o julgar pronto, dará ciência ao chefe e êsse, então, mandará chamar o servidor em estágio para saber dêle se já pode assumir a responsabilidade do trabalho. Se êle disser que ainda não,

o chefe o mandará treinar mais, não o forçando a agir sozinho, enquanto não se declarar capaz.

É claro que a duração da aprendizagem já é um fator importante do julgamento.

Conforme sejam as atividades dentro do órgão em que o novato vai ter exercício, é preciso que o chefe distribua o tempo do estágio, de modo a que se torne possível o rodízio do estagiário por todas elas.

Se a primeira atividade ficou à escolha do novato, por motivos evidentes de psicologia, as demais ficarão a critério do chefe, para conhecimento completo do indivíduo em observação.

Se o estágio tem por fim verificar a capacidade de adaptação do servidor, absurdo seria deixá-lo executando uma só atividade, durante todo o tempo de estágio. Isso poderia prejudicar, não somente a ele, como ao próprio serviço. A ele, porque, por infelicidade, poderia não se ajustar à primeira tarefa que tinha a fazer, embora possuísse qualidades para o perfeito desempenho de todas as demais no seu setor de trabalho; ao serviço porque, por acaso, o ajustamento se poderia revelar ótimo na primeira atividade, quando o novato não possuísse condições para o desempenho de outra atribuição dentro do órgão.

Onde se viu isso dentro do serviço público?

Tanto faz quem está em estágio probatório, como os que já se livraram dele, ficam anos e anos no exercício da mesma atividade, desconhecendo, não raro, todas as demais atividades do órgão onde trabalham.

E daí a vergonha de se dizer à parte que procura uma informação de seu interesse na repartição:

“Ah!... seu processo está com D. Fulana, mas ela está de férias; só daqui a um mês que ela volta. Só mesmo ela poderá informar ao senhor...”

Se os chefes soubessem da importância do rodízio, se soubessem que ele é uma necessidade, que é a base do treinamento funcional, quando as Donas Fulanas entrassem em férias, haveria muitos Senhores Beltranos em condições de substituí-las, sem prejuízo para as partes.

O rodízio é imperativo para os estagiários. Assim irá ele passando por todas as atividades do órgão, sendo convenientemente observado em cada uma delas. Quando considerado apto na maior parte, satisfaz ao estágio probatório e poderá permanecer no serviço; quando, pelo contrário, se revelou deficiente na maior parte das atividades, não satisfaz ao estágio probatório e deverá ser afastado.

Mas esse afastamento não tem caráter de punição; não é penalidade, como penalidade não é a reprovação em concurso de provas. O estágio probatório é, verdadeiramente, um concurso de títulos, onde os pontos são conferidos pelo chefe, conforme a execução dos diversos trabalhos confiados ao estagiário.

Não sei se há empresa particular onde se leva a sério o estágio probatório, conforme ele merece; sei, entretanto, que, no serviço público, ele não vale nada.

E tanto não vale, que a própria legislação contém erros técnicos, que revelam descaso pelo assunto.

A Lei n.º 2.735, de 18/2/56, por exemplo, manda isentar do estágio quem tenha conseguido estabilidade. Ora, que tem a estabilidade com o estágio? Pelo fato de ser estável, um funcionário que sempre viveu no Ministério do Trabalho provaria, só por isso, capacidade para os serviços afetos ao Ministério da Viação, se para lá o transferissem?

Se um funcionário que sempre teve exercício no Departamento Nacional da Produção Mineral passa para o Serviço Florestal, do mesmo Ministério da Agricultura, só por sua antiguidade poderá provar a eficiência nas novas atribuições?

E que história é essa de sujeitar a seis meses de estágio ao funcionário nomeado por acesso, ao mesmo tempo que dispensa o estágio de quem já adquiriu estabilidade? Porventura chegará alguém à classe final de uma carreira sem haver adquirido estabilidade?

Tudo isso é consequência da elaboração de normas legais para regular questões técnicas que o legislador desconhece.

Não sei o que fizeram os assessôres, até hoje, nessa questão de estágio probatório, que não promoveram sua regulamentação legal adequada à técnica de sua finalidade.

Não sei também por que não se lembram dêle os Cursos de Relações Humanas no Trabalho.

Será por que os livros americanos não tratam do assunto?

O Papel da Divisão de Orçamento

PAUL APPLEBY

Tradução de MARY CARDOSO.

A MAIOR parte das questões consideradas quando se toma a decisão de fazer determinada despesa, seja esta a compra de um carro novo para a família, ou a de um edifício para o Estado, envolve conceitos de valor. São poucos os problemas para que há, apenas, respostas exatas, clara e diretamente reveladas pela análise técnica. Quanto maior a jurisdição — isto é, quanto maior a “família” — mais complicados os valores em jogo.

O governo democrático é a mais ampla de tôdas as possíveis jurisdições, da qual participa e na qual se reconhece o maior número de valores diversos entre si. Cada um dos indivíduos dessa jurisdição gostaria de ver dominantes seus próprios valores: o plantador de algodão, o operário da siderurgia, o limpador de janelas, o médico, o advogado, o economista. Cada unidade funcional concentra seus conceitos de valor em torno da função que desempenha e, assim, todo o dinheiro disponível deveria ser empregado ou em problemas de saúde, ou de conservação, ou de trabalho, ou de educação. “Tôda pessoa sensata deveria aceitar nosso ponto de vista, a propósito daquilo que constitui a boa política”, dizem os economistas, os advogados, os médicos, os técnicos de orçamento, os administradores de pessoal.

Deveria ser óbvio o fato de que tôdas essas fôrças são, inconscientemente, impulsos autoritários — ou seja, antidemocráticos. Deveria ser óbvio o fato de que *todos* ficarão *melhor* servidos quando *ninguém*, individualmente, se sentir plenamente servido, quando o julgamento final seja um julgamento geral, que leve em conta todos os outros, sem ceder a nenhum, inclusive à opinião pessoal daquele a quem compete tomar a decisão. Esse julgamento geral é possibilitado pela interação, no conjunto das instituições, das funções, dos fatos, das fôrças e das mentalidades, que condicionam uma liderança efetiva, responsável perante o povo, por êle escolhida e que por êle pode ser afastada.

A FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como qualquer outra encarada em particular, a função orçamentária constitui uma forma especializada de se considerarem problemas relativos a tomada de decisões. Qualquer “forma especializada” é restritiva, dado que

N.E.A. — Este artigo constitui-se de notas reunidas para uma palestra feita, em 4 de setembro de 1956, numa sessão de treinamento em serviço, para técnicos de orçamento do Estado de New York.

são inumeráveis as outras formas que há de se considerarem os mesmos problemas diferentemente. Mas a função orçamentária não tem apenas validade técnica — representa um conjunto de importantes valores, como o são, por exemplo, o senso fiscal e a coordenação tributária. A organização de orçamento foi prevista para dar, no conjunto interrelacionado as instituições e na tomada das decisões, voz ativa a tais valores.

Em certo sentido, não há como fugir a essa verdade, a função orçamentária é preponderantemente negativa, pois que, de modo geral, se processa fortemente contra a atividade e a expansão das despesas. É conveniente, porém, que assim seja, porque os órgãos de execução e a maioria dos poderosos grupos de pressão tendem tanto a uma política de crescimento que pouco perigo haverá de que os inegáveis valores que representam sejam desprezados ou sufocados pelos orçamentistas.

Por outro lado, um órgão de orçamento que seja sempre e sistematicamente negativo é alguma coisa menos que ideal. Há maneiras de se fazer economia, gastando-se mais. Há fórmulas pelas quais se pode obter mais que cento e vinte e cinco por cento dos valores atuais, pelo emprêgo de cento e vinte e cinco por cento dos fundos disponíveis, e é tarefa dos técnicos de orçamento contribuir para que ressaltem tais possibilidades. Não deve também o especialista ser tão cego aos critérios diversos dos seus que não possa ver, com imaginação e simpatia, os valores sociais latentes nos Algarismos com que lida.

Contudo, em última análise, é bom que os técnicos de orçamento sejam capazes de reconhecer que representam apenas uma forma de encarar problemas que podem ser considerados de muitas maneiras diferentes. A necessidade dessa compreensão surge quando os julgamentos por eles emitidos são postos de lado, ou aparecem modificados, pois a sabedoria popular exige que não se aceitem integralmente os conceitos orçamentários, do mesmo modo que recusa fé absoluta na filosofia dos órgãos de execução.

A primeira responsabilidade e a capacidade fundamental do técnico de orçamento consistem em desenvolver um sadio ponto de vista em matéria orçamentária. Não deveríamos tentar adivinhar mais que o governador, ou que os dois órgãos do legislativo. Isso prejudicaria o desempenho da função que nos é específica e não nos permitiria adivinhar exatamente aquilo que a chefia política do governo realmente deseja fazer. Nosso papel consiste em formular sadios itens de política orçamentária, apresentá-los de forma tão convincente quanto nos seja possível, para finalmente fazer com que as decisões, tomadas pelas autoridades superiores, sejam tão convenientes, do ponto de vista fiscal, quanto esteja dentro das nossas possibilidades conseguir.

Na frente política, não podemos nem devemos tomar contato com qualquer parcela significativa dos diferentes grupos de pressão. A influência política deverá chegar até nós um tanto indiretamente, através do gabinete do governador e dos vários departamentos estaduais. Quando os chefes de determinada repartição nos pressionam para que aprovemos certa dotação, estão representando os interesses que lhes reclamam um dado serviço. O grau de insistência, com que um departamento exige de nós determinada atitude, reflete a intensidade com que acredita que a concessão reclamada é necessária à parcela do público por ele servida, além de traduzir aquilo que o departamento entende

como sendo certo e eficiente. Tendo que tratar com vários departamentos, encontramos-nos no meio de uma teia política de alta tensão, ao mesmo tempo que nos mantemos distantes das usinas geradoras da força de tais correntes. E assim é que as coisas devem ser. Cabe ao gabinete da chefia do governo e ao legislativo estadual, de um lado, e aos departamentos executivos, de outro, cogitar desse aspecto popular, político. Não somos capazes de fazer bem as funções desses organismos e, se tentássemos fazê-lo, não desempenharíamos bem as nossas.

A CAPACIDADE DE JULGAR EM TERMOS GERAIS

A disciplina democrática exige que se seja capaz de julgar os assuntos em termos gerais, e não especiais, e esse julgamento deve ser sensível a muitas e diferentes atitudes, e não apenas a algumas atitudes e interesses. Qualquer julgamento a que assim se chegue é um julgamento "político", no sentido de que envolve a conciliação de muitos e diversos fatos, funções, forças e mentalidades, e de que representa uma deferência a todos esses fatores. Muito pouco disso, porém, é político, dentro do conceito partidarista do termo. As duas principais agremiações políticas de nosso país estão quase sempre de acordo, em noventa por cento dos casos, o que acontece também com os ramos legislativo e executivo dos governos estaduais ou federal. Em todos esses exemplos, as razões da concordância são encontradas, mais em termos da tessitura social do ambiente, do que na mente dos indivíduos interessados, e o acordo representa o fruto de um processo político que não tem caráter partidarista. O resíduo a que se poderia dar esse caráter significa, no conjunto, apenas um ou dois por cento de tudo aquilo de que se trata. Não chega para nos dar preocupações.

A Divisão de Orçamento trabalha bastante na formulação da política, mas sob o condicionamento de forças que, acima de tudo, nos restringem e controlam — é verdade, que damos muita atenção àquilo que os departamentos desejam, embora estes achem difícil acreditar nisso. Fazemos a elaboração da política em caráter de tentativa, também, sempre sujeitos a modificações ou a revogações, dos chefes ou do legislativo, ou, mais tarde, em consequência do clamor público. Toda essa disciplina nos refreia, naturalmente, mas na maior parte das vezes esses freios servem apenas para evitar que façamos papel de tolos; ainda nos sobra matéria em que possamos exercer nosso julgamento, empregando toda a nossa capacidade e tendo com que nos preocupar. A disciplina serve, também, para nos dar confiança em nós próprios. Já temos experiência e descobrimos que a maioria de nossas decisões é mantida porque aprendemos a tomá-las com sabedoria. E, uma vez que mais tarde podemos ser vencidos, somos mais rápidos em decidir e agir. Se de fato as decisões que tomamos não estivessem sujeitas a posterior correção, qualquer pessoa sensível e inteligente poderia sentir-se tolhida pela indecisão.

Portanto, pelo fato de deixar com a autoridade suprema a responsabilidade das decisões finais e de encarar tais decisões com serenidade, uma vez cumprido nosso dever, prosseguimos, confiantemente, em nossa tarefa específica, que é construtiva e importante, embora esteja longe de ser a mais importante. Palavra de honra que todo aquele que se considerar candidato à

“mais importante” das tarefas é um cliente potencial do Serviço de Doenças Mentais...

Posso dizer, do mesmo modo, que todo aquele que, trabalhando na Divisão de Orçamento, não gosta de participar da obra de desenvolvimento do acervo de experiência de nossas instituições, deve procurar outra ocupação a que dedicar suas energias.

Tendo por objetivo as soluções acertadas, do ponto de vista social, nossa real confiança repousa não em nós mesmos, mas na sociedade. Antes dessa experiência social, temos que procurar obter o máximo de conhecimento de nosso pequeno grupo de trabalho — a Divisão de Orçamento. O trabalho que produzimos tem que ser parte desse todo que constitui a experiência do “governo” e que se continua nos níveis do gabinete do chefe do executivo estadual e nos órgãos legislativos. Nossa responsabilidade específica começa com a necessidade de desenvolver, dentro da Divisão de Orçamento, a mais alta capacidade de julgamento.

Grande parte da ação interrelacionada, que conduz aos bons padrões de qualidade nas instituições públicas, deveria ocorrer em nossa Divisão. Não me senti disposto, pelo menos até este momento, a alterar a estrutura interna que encontrei, quando vim para este serviço, mas acho, realmente, que as interrelações das nossas unidades de trabalho são, aqui dentro, menos frequentes do que deveriam ser. E' sensata a subdivisão em unidades para a revisão das estimativas orçamentárias, porque é claro que uma só pessoa não pode conhecer devidamente todos os departamentos e serviços, convindo que se organizem grupos de examinadores para cuidar de determinados agrupamentos de serviços. Mas o campo de interesses de quaisquer grupos, não importa como sejam constituídos, vai além dos limites formais de sua atividade e isso é evidente, por exemplo, no caso de todas as repartições que executam programas de construções. Nesse sentido, as unidades chefiadas por ALLAN e CORRIGAN só podem trabalhar com proveito se tiverem a colaboração do grupo dirigido por TIESLER. Não parece óbvio, porém, como deveria parecer, que a conveniência de haver uma unidade para tratar dos problemas de organização e métodos de trabalho para todo o conjunto governamental seja tão grande quanto o é a de se dispor de uma unidade especializada em construções. Tenho para mim que os grupos que fazem o trabalho de exame não se entrosam suficientemente com as unidades administrativas, de modo que assim se privam de elementos que enriqueceriam sua própria experiência. Acho também que a unidade fiscal poderia ser mais amplamente utilizada.

O fracionamento da Divisão em unidades menores cria, como é natural, o estafante problema da coordenação dessas unidades entre si e o da coordenação de todas as diferentes partes do orçamento com um plano orçamentário e financeiro. O trabalho da Divisão, como um todo, só começa a se tornar patente através da ação desenvolvida por uma das unidades específicas, como por exemplo aquela que denominamos fiscal ou de controle.

Para que possamos realizar uma tarefa especializada do mais alto padrão dentro de nossas possibilidades, temos que utilizar plenamente e muito bem todos os nossos recursos. Então — e só então — teremos habilitado o governo e o corpo legislativo a tirar de nosso trabalho o máximo de proveito.

O ASPECTO TOTAL DO ORÇAMENTO

Embora cada algarismo que compõe o orçamento sugira um ou muitos problemas, há modos pelos quais o montante geral do orçamento e seus mais importantes aspectos gerais assumem definitiva importância. E há elementos de ordem administrativa envolvendo dezenas de milhões de dólares todos os anos, inteiramente à parte do trabalho das unidades revisoras. Tais elementos são, no conjunto, de altíssimo interesse para o governador e o corpo legislativo e de sérias repercussões populares.

Permitam-me relacionar apenas alguns dos itens que contribuem tanto para o caráter integral do orçamento: duzentos ou trezentos projetos, resultando em alteração na receita ou na despesa, distintos das solicitações orçamentárias das repartições; decisões sobre épocas de venda de títulos, administração da dívida pública; emprêgo de fundos ou rendas especiais, novas emissões de títulos ou novas tributações; estimativas de receitas; cálculos especiais de despesas e delineamento de novos gastos; administração de adiantamentos a serem cobertos; planos diversos, de natureza geral e especial, que dão forma e sentido ao orçamento, em termos de programas, funções, áreas geográficas, e assim por diante.

Estou certo de que ninguém, mais do que o seu diretor, tem tanta convicção de que o trabalho a ser realizado pela Divisão de Orçamento só pode ser feito por *tôda* a Divisão de Orçamento. Do meu ponto de vista pessoal, devo dizer que minha responsabilidade se ressentiria profundamente se ou tivesse que perder a colaboração de uma só de suas unidades — o que, igualmente seria sentido pelos senhores.

Habitação Individual ou Coletiva?

AUGUSTO LUIZ DUPRAT

ÉSTE assunto, apesar de já ter sido muito discutido, continua sendo de muita atualidade. Não se pode ser intransigente por uma ou outra solução: tudo depende das condições locais. Com a tendência moderna ao desenvolvimento horizontal das cidades, em consequência da descentralização da indústria, volta o assunto à baila, e nunca será demais mostrar os inconvenientes da habitação coletiva, que tantos males já nos tem causado.

Nos grandes centros, onde há falta de espaço e os transportes são difíceis, torna-se obrigatório construir verticalmente, em atenção à forte densidade populacional. Eis uma consequência da transgressão às boas regras de urbanismo, de vez que as nossas cidades se vêm desenvolvendo tumultuariamente, sem um plano diretor que lhes regule o progresso.

Tendo em vista os malefícios resultantes das grandes aglomerações, criaram-se cidades satélites, tendo no máximo 50.000 habitantes e com densidade populacional de no máximo 175 pessoas por hectare, de modo a permitir que os indivíduos deixem de ser apenas um número, como acontece nas grandes cidades, facilitando também o desenvolvimento de pequenas moradias individuais com seu jardim e quintal.

Nos trabalhos do 1.º Seminário da Habitação da Colômbia, realizado em 1955 (JORGE VERGARA DELGADO, *Sociologia da Habitação*), lê-se:

“... Se nos lembrarmos que a família é a única sociedade em que toda pessoa pode afirmar as diretrizes da sua personalidade, necessidade substantiva de todo homem em equilíbrio, enquanto, nas demais sociedades, tal necessidade não pode ser satisfeita pela maioria, podemos dar-nos conta da importância para cada um de que o cenário, representado pela casa, seja o reflexo da sua individualização. Não é conveniente que alguém permaneça indeterminado e no anonimato, pois este alguém ficará um complexado, ressentido e um peso para a sociedade. É de suma importância, portanto, que todos disponham de um canto, onde não sejam anônimos, onde se tornem o, pivô de alguma coisa, onde possam dar destaque a seus caracteres e os mesmos sejam notados, onde cada pessoa se distinga por seus traços próprios: ou pela sua bondade, habilidade, peculiaridades, habilidades, gostos, reações, afinidades ou pela admiração e carinho dos seus.

.....

O anonimato envolve tanto maior número de pessoas, quanto maior fôr a empresa em que se trabalha, a cidade em que se vive e o número de competidores na luta. Só entre os seus deixa cada um de ser anônimo.”

2. *Conceito da casa* — A casa deve ser um reflexo do indivíduo: eis por que não se compreende sua transformação em máquina de morar. Os prejuízos morais resultantes dessa incompreensão são enormes e sofre hoje a nossa sociedade dos males decorrentes das habitações coletivas.

Há três espécies de fadiga: a muscular, a térmica e a nervosa. A primeira é passível de refazimento, pelo descanso; a hipotérmica, também; a hipertérmica, além de modificar a estrutura do sangue, se faz acompanhar de uma fadiga nervosa, e esta, que não deixa traços químicos apreciáveis no organismo, produz o descontrole dos centros reguladores do indivíduo.

Para que o homem se possa refazer dessas três espécies de fadigas, necessita repousar, o que só pode ser feito em casa, onde pode dormir, de vez que o sono traz uma reparação completa, com o desaparecimento da vida voluntária ou consciente.

De acordo com o Prof. LEROUX (*De la méthode dans le problème technique de l'habitation*):

“O repouso e o sono exigem as calmas física, visual, sonora e térmica. Se a calma física não necessita de recinto fechado e coberto, as calmas visual, sonora e, sobretudo, a térmica, o exigem no mais alto grau. Eis, portanto, a causa inicial da habitação que procuramos.

“Constatemos que todos estes motivos: trabalho humano, fadigas diversas, repouso e sono, são do domínio do neurologista. A habitação é, em primeiro lugar, um problema de Neurologia.”

Acaso não serão as habitações coletivas, onde não é possível obterem-se as condições necessárias a uma completa recuperação às fadigas física, visual, sonora e térmica, responsáveis, em parte, pelo aumento considerável de neuróticos e criminosos?

Transcreveremos as palavras de ANDRÉ SIEGRIED, definindo a casa:

A casa não atende apenas a uma necessidade física, não tem por fim único proteger o corpo contra as intempéries externas, lutar contra o resfriamento; servindo de abrigo à família, torna-se um dos elementos essenciais à vida em sociedade. Por outro lado, a família não é uma entidade que exista apenas no cérebro dos pensadores; é uma realidade viva que não pode ficar no ar: necessita de base sólida.

Para o pai, a mãe, as crianças, a casa cria, por assim dizer, o centro onde as tradições são conservadas como um relicário, onde os membros da família se encontram todos os dias como em um ponto de reunião. Ali é que se conserva a lembrança das alegrias e das dores, e onde se forma o laço permanente que liga as gerações. Podemos dizer, sem sermos tachados de exagerados, que a

questão da habitação é a primeira das questões sociais; é que, não sendo ela resolvida, todos os outros esforços que se tentarem para melhorar a sorte dos operários, por mais eficientes que sejam, serão forçosamente impotentes; sem a vida de família, que só é possível pela posse de um lar decente, não pode haver economia nem previdência, e, conseqüentemente, nenhum progresso duradouro, nenhum melhoramento digno de consideração.

3. *Inconvenientes da habitação coletiva* — Certamente, não será nas habitações coletivas, — um dos mais dissolventes fatores da sociedade hodierna — onde *não moramos* e apenas nos *abrigamos*, onde é grande a promiscuidade — que se conseguirá a formação de um *lar*, no amplo sentido da palavra, o desenvolvimento da família e a formação das crianças.

Na Inglaterra, constatou-se que, apesar das vantagens oferecidas pelas habitações coletivas, o seu custo, por pé quadrado de área útil, aumentou para os prédios de mais de três pavimentos, aumento êsse ainda mais considerável a partir do quinto pavimento.

“Relativamente às conseqüências dos edifícios de muitos pavimentos sobre a vida e a saúde das classes trabalhadoras, a Comissão Real de Habitação, na Escócia, refere que, em 1914, depois de estudar o número considerável desses edifícios existentes em certas cidades escocesas, chegou à conclusão de que as conseqüências são tão maléficas, que passou a recomendar uma legislação especial, proibindo a construção de edifícios de mais de três pavimentos, como habitação coletiva”. (Cel. FREMANTLE, *The Housing of the Nation*, p. 86).

Além das dificuldades de iluminação, insolação e aeração, os grandes edifícios acarretam o aumento da densidade demográfica nos bairros, concentrando-a; agravam o problema dos transportes, pela maior procura nas mesmas horas, nos mesmos pontos de parada; complicam o aproveitamento de áreas livres; e, nas cidades antigas, impedem o alargamento das ruas.

A solução seria encontrada, mais facilmente, na unificação dos transportes e abertura de vias de acesso aos centros comerciais: tais medidas pelo menos permitiriam a população habitar os subúrbios e não viver amontoados nos centros urbanos.

4. *Grandes concentrações humanas como fator de baixa da natalidade* — As grandes concentrações humanas produzem uma baixa da natalidade.

Na Holanda, a taxa de natalidade é de:

- 22,9% para as comunas de menos de 5.000 habitantes
- 22,6% para as de 5 a 20.000
- 20,5% para as de 20 a 50.000
- 20,6% para as de 50 a 1.000.000
- 16,3% somente nas cidades de mais de 100.000 habitantes.

Na Alemanha, essas taxas eram, em 1939:

- 23% para as comunas rurais
- 20,7% para as comunas urbanas de 2 a 100 habitantes
- 17,5% para as cidades de mais de 100.000 habitantes.

O quadro publicado por DANIEL PARQUER (*Le Logement, problème social* n.º 1), nos mostra as taxas de natalidade, nos seguintes países e respectivas capitais:

Natalidade (nascimento por 1.000 habitantes) em 1939:

<i>Países</i>		<i>Capitais</i>	
França	14,6	Paris	12
Reino Unido	16	Londres	13,6
Estados Unidos	17,2	Nova York	14,5
Alemanha	20,3	Berlim	16,4
Áustria	20,9	Viena	15,3
Japão	27,8	Tóquio	26

Entre nós segundo JORGE KINGSTON (*Alguns aspectos demográficos e econômicos da agricultura no Brasil*):

“As variações regionais nas taxas de reprodução constituem, assim, um fator preponderante na redistribuição da população. Podemos recorrer a indicações indiretas sobre a fecundidade comparativa das mulheres, tomando a proporção entre o número de crianças de 0 — 9 anos sobre o de mulheres de 15 — 49 anos. Nos quadros rurais das diferentes regiões do país, a proporção varia entre 141,5% e 148,3%, com um valor médio de 143,8%. Ela é uniformemente menos elevada nas áreas urbanas, onde a média alcança apenas 82%”.

Estes dados são fornecidos para que se avalie o mal que as habitações coletivas, provocando grandes concentrações demográficas, trazem à natalidade.

5. *Preferências verificadas em diversos países* — Antes de “determinar” o tipo de habitação “coletiva” ou “individual”, devemos inquirir dos hábitos, desejos, necessidades e possibilidades dos futuros usuários, bem como das suas condições econômicas.

Inquérito realizado em França, pelo Instituto Nacional de Estudos Demográficos, citado por DANIEL PARQUER, *op. cit.* diz:

“A preferência dos franceses pelas casas individuais ao invés dos apartamentos nos imóveis coletivos é patente; com efeito, 9/10, nas pequenas cidades; mais de três quartos em tôdas as cidades das províncias de mais de 30.000 habitantes; e em Paris mesmo — o que poderia causar maior surpresa — mais de metade prefere esse modo de habitar.”

No relatório apresentado por WYNEM (*Le rôle du fonds du Logement dans 1 a politique familiale*) em julho de 1947, na Bélgica, lê-se:

“Para felicidade e harmonioso desenvolvimento da família, para sua segurança e estabilidade, para a salvaguarda de sua personalidade, como também sob o ponto de vista de incentivo a natalidade, a fórmula da propriedade individual é no seu mais amplo sentido, a que melhor corresponde às exigências do habitat optimum”.

“Em particular, para a família numerosa, a casa familiar deve ser completada, sempre que possível, por um quintal ou pequeno jardim. Assim, êsse ponto de vista não faz senão traduzir as aspirações tradicionais da nossa população laboriosa.” ,

Na Suíça, lê-se no relatório do Conselho Federal, *La politique des Logement au Service de la Protection de la Famille*, por EMILE KLOTI, citado por DANIEL PARQUER:

“O ideal do lar, para uma família com crianças, é, de acôrdo com a opinião geral, a casa unifamiliar com quintal. Só ela torna a família independente, pois só assim as crianças podem ser deixadas ao ar livre, sem vigilância permanente.

Seria um êrro acreditar que os 3/4 ou os 9/10 das famílias locatárias do apartamento, em nossas grandes cidades, já estejam de tal modo acostumadas aos grandes edifícios destinados a locação, que não desejassem habitar uma casa pequena, constituindo uma única habitação com quintal. Isto pode ser verdade para algumas famílias. Mas a imensa maioria delas, quando têm crianças, se dão conta dos inconvenientes de habitar as grandes casas de apartamentos e desejam com ardor uma casa pequena, com quintal privativo.”

Na Inglaterra, os inquéritos mostram que a procura de apartamentos é de 5% a 8%, não atingindo 10% nas metrópoles.

Nos Estados Unidos, desde alguns anos, esta procura atinge 10% a 15% nas grandes cidades.

Ainda de DANIEL PARQUER (Op. cit.) são as seguintes palavras:

“Assim, quer seja na França, na Suíça, na Inglaterra ou nos Estados Unidos, pode-se afirmar que 75% das famílias, pelo menos, desejam habitar uma casa familiar com quintal e que a maior parte deseja ser proprietária da sua habitação.”

Eis o que se passa no estrangeiro em relação ao tipo de habitação. Vejamos agora o que ocorre no Brasil.

Um ótimo trabalho, como todos os que apresenta a Divisão de Estatística e Documentação Social da Prefeitura Municipal de São Paulo intitulado *Pesquisa Sobre a Casa Própria*, constante do *Boletim Mensal* n.º 47, agosto/setembro, 1953, oferece a seguinte.

Distribuição das pessoas pesquisadas segundo o tipo de casa que preferem:

"Das 1.422 pessoas perquiridas, 970, na percentagem 71,48% do total de 1.357 pessoas que declararam suas respostas, são adeptas da casa térrea, ao passo que 328, isto é, 24,17%, preferem casa assobradada. Apenas 59 pessoas, isto é, 4,35%, preferem apartamento.

A conclusão está clara: a casa térrea é preferida por maioria absoluta e por razões simples, pois as escadas cansam as pessoas, notadamente as idosas, enfêrmas e reumáticas; podem as crianças rolar pelas escadas abaixo, e machucar-se; mesmo os moços se cansam em subi-las diversas vêzes por dia. Além disso, há maiores possibilidades de furto na parte térrea da casa, quando esta é assobradada. As casas térreas são mais confortáveis, por permitirem mais rápida passagem de uma acomodação a outra. Sendo relativamente diminuta a percentagem da casa-sobrado, podemos afirmar ser a necessidade que leva o povo a construir tais casas, por outorgar poupança na área do terreno construído e maior largueza para o quintal, eis que 72,25% das pessoas perquiridas desejam quintal grande.

É diminuto o número de pessoas que preferem o apartamento; não chega a 5%. Vemos, pois, que se a procura do apartamento se acentua, notadamente nas zonas central e urbana é em virtude do mau sistema de transporte coletivo...."

Este trabalho nos mostra que o homem é sempre o mesmo e são idênticos os seus desejos e necessidades em matéria de habitação quer na Europa, quer nos Estados Unidos, quer entre nós.

6. *Valor econômico e Social do jardim e do quintal* — Com relação ao valor econômico do quintal, transcreveremos alguns dados de DANIEL PARQUER (op. cit.):

"A contribuição do quintal não é desprezível. Admitia-se em 1942 (*Ligue française du coin de terre et du foyer*) que um quintal de 200m², produziria em média, 3.000 francos de legumes e poderia fornecer até 4.000 francos; que neste mesmo ano os quintais familiares tinham assegurado a 3 milhões de famílias 15% do mínimo fisiológico vital, é verdade que em condições excepcionais de crise".

Atualmente, numerosas famílias, na França, retiram dos seus quintais, cada ano, 15 a 20.000 francos de legumes e frutas. Uma mãe de família declarou a uma assistente social: "Um aluguel de 50.000 francos numa habitação nova? Isto não me assusta, se há quintal. Eu recuperarrei em legumes, frutas e ovos os 50.000 francos durante o ano".

Admitia-se em França, que um quintal com 400m² representava uma contribuição de 20% do salário departamental.

Entre nós, há necessidade de um trabalho de educação prévia, para ensinar nossa gente a utilizar a terra.

A pesquisa acima citada, da Prefeitura de São Paulo, esclarece ainda:

“Quanto ao quintal, 1.343 pessoas declararam, ora que o desejam, ora que não o desejam. Mas apenas 25 pessoas, isto é, 1,86% estão neste último caso”.

.....

No que tange ao jardim, 1.287 pessoas se pronunciaram sobre o quesito correspondente e destas, 1.233, isto é, 95,80% desejam casa com jardim, a refletir que o povo em geral, é amante do jardim, das plantas e das flores...”

Assim, sempre que fôr possível “a solução a mais econômica como a mais familiar é a casa no meio de um jardim, com quintal”. É evidente que esta solução é inaplicável no centro das cidades, onde, por força das circunstâncias, se construirão prédios coletivos, *porém cercados de espaços verdes*.

O quintal influi também sobre a natalidade, como nos mostra DANIEL PARQUER, com dados que evidenciam a afirmativa:

Taxa de natalidade, na Alemanha, por 100 casas:

Comuna rural de menos de 2.000 habitantes	277 filhos
Comuna urbana de 3 a 100.000 habitantes	229 filhos
Grandes cidades de mais de 100.000 habitantes	176 filhos

Ainda na Alemanha, a fecundidade dos casais não agrícolas é mais elevada quando o casal possui terras ou simplesmente um jardim:

Localidades	Casais com terras	Casais sem terras
Comunas rurais	293 filhos para 100 casais	246 filhos para 100 casais
Comunas urbanas	267 filhos para 100 casais	192 filhos para 100 casais
Grandes cidades	232 filhos para 100 casais	158 filhos para 100 casais

Prossegue DANIEL PARQUER:

Não devemos esquecer o valor educativo do jardim. Criar os filhos numa casa com jardim é o sonho de toda mãe de família. No jardim ou quintal a criança está no seu elemento natural, é feliz, está em liberdade. Encerrada num apartamento sofre inconscientemente da falta de ar, da falta de espaço.

Ela não pode sem perigo desgastar suas jovens forças. Fica nervosa e infeliz. Sob o ponto de vista educativo o valor do quintal é inestimável.

Não esqueçamos que:

“O que fazemos pela crianças ou contra ela, fazemo-lo pró ou contra a *humanidade*, pró ou contra a *pátria*” (CHARLES WAGNER).

7. *Conclusão* — Procuramos demonstrar os males que nos causam as habitações coletivas e os benefícios advindos da habitação individual. No en-

tanto, só as condições urbanísticas de uma cidade é que nos poderão indicar o caminho a seguir, na adoção de um ou outro tipo.

Em se tratando de cidade velha, cuja expansão, não obedecendo a um plano diretor, tumultuou seu desenvolvimento, somos forçados a aceitar a habitação coletiva. Também, outra condição para a aceitação da habitação coletiva, é a da família. De fato, a família atravessa três fases: a da sua constituição, a do seu desenvolvimento e a da sua redução. Nesta última fase, justifica-se a habitação coletiva. O que, porém, não é de modo nenhum justificável é que novas cidades, que recém-iniciam seu crescimento, permitam a construção de habitações coletivas. Seria necessário que cada um dos nossos municípios tivesse o seu plano preestabelecido, como acontece no Rio Grande do Sul, de modo a permitir um desenvolvimento sadio às nossas cidades.

Os dados que se alinham acima deverão servir de motivo para meditação aos responsáveis pelo setor "habitação" no Brasil, setor infelizmente até hoje tão descurado.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Interpretação das Leis Tributárias Municipais

A. DELORENZO NETO

PARECER

CONSULTA-NOS a Procuradoria da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo:

É possível o congelamento dos Impostos Municipais nos termos da Lei n.º 581, de 30 de agosto de 1957? Como deve ser aplicada essa lei?

Em resposta à consulta fazemos uma análise do texto da Lei n.º 581, de 30 de agosto de 1957, considerando-o em face da doutrina e dos fins da administração.

I

Devem ser examinados, como principais, ao interesse da administração, os artigos 1.º e 4.º, respectivamente, que passamos a transcrever:

“Art. 1.º Ficam congelados os impostos municipais e a taxa de conservação de Estradas de Rodagem até 31 de dezembro de 1959, nas condições estipuladas por esta lei.

§ 1.º O Imposto de Indústrias e Profissões e de Licença somente serão aumentados caso haja comprovada elevação da parte “fixa” e do “capital”, respectivamente nos termos do art. 60 e do art. 79 e parágrafo, da Lei n.º 51, de 28 de dezembro de 1948.

§ 2.º O Imposto Predial Urbano somente será aumentado caso haja elevação do aluguel de prédio locado ou alienação, à vista da prova de transcrição”.

.....

Art. 4.º O congelamento determinado nesta lei retroage nos seus efeitos a 1.º de janeiro do corrente ano, compensando a Prefeitura nos novos lançamentos, o que tenha recebido a mais.”

Preliminarmente devemos perquirir o sentido do termo “congelamento”, essencial à inteligência do texto que, aliás, se apresenta pouco explícito. O *Dicionário de Tecnologia Jurídica* (1) de PEDRO NUNES consigna o verbete “congelamento”, dando-lhe esta definição: “diz-se do estado de uma dívida

(1) PEDRO NUNES, *O Dicionário de Tecnologia Jurídica*, 2ª ed., Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1952, págs. 230-231.

que, durante determinado espaço de tempo, não pode ser cobrada do devedor nem recebida pelo credor. No comércio internacional o fato ocorre frequentemente, por dificuldade em obter cambiais". Ao adjetivo correspondente — "congelado", empresta este significado: "situação do crédito que, temporariamente, não pode ser transferido para o exterior, em virtude de proibição do governo, ou que por qualquer outro motivo se acha retido ou detido". Pois bem, desde logo se depreende que ambos os termos pertencem ao domínio da economia política, e não são próprios à terminologia jurídica. Os dois artigos citados, empregando-os imprópriamente, carecem de sentido lógico, o que impossibilita a explicação clara da lei.

Por via indireta, poder-se-á talvez alcançar a intenção do legislador. Isto é, o objetivo da lei em exame poderá ser deduzido através de interpretação dos dois parágrafos do art. 1.º, que fazem referência expressa à legislação vigente, disciplinadora da matéria. Nestas condições o que se nos afigura incontestável é o desejo de ser estabelecido um prazo, dentro do qual é vedada a elevação dos impostos municipais e da taxa de conservação de estradas de rodagem, prazo esse cujo termo se dará em 1959.

Em que ponto repercute a determinação do art. 1.º? Na elevação das tarifas de incidência, ou no reajustamento periódico dos valores tributáveis? Certamente, sob a designação imprópria e inadequada de "congelamento", quis o legislador referir-se à proibição da elevação do "quantum" da incidência dos tributos mencionados até 1959, nas condições estabelecidas em seus respectivos parágrafos 1.º e 2.º, invocando expressamente os critérios consagrados pela Lei n.º 51, de 28 de dezembro de 1948. De forma alguma, se poderá admitir interpretação diversa, porquanto, o reajustamento periódico dos valores tributáveis, como, por exemplo, a reavaliação de imóveis para efeito de lançamentos, representa um critério de técnica administrativa, utilizável "ad libitum" do executivo municipal, dentro do poder de império que lhe é próprio. A lei não se referiu expressamente a esta restrição, e mesmo se o fizesse, teria incorrido em inconstitucionalidade. Pois, tanto a Constituição Estadual como a Lei Orgânica dos Municípios, não apresentam nenhuma cláusula negatória ou restritiva da competência do Município, em matéria de reajustamento periódico de valores tributáveis, como ocorre no Estado de Minas Gerais, cuja Constituição estabelece no seu Art. 169: *Nenhum impôsto, Estadual ou Municipal, poderá ser elevado direta ou indiretamente, além de vinte por cento de seu valor, ao tempo de aumento.* A Lei de Organização Municipal repete essa norma constitucional em seu artigo 98. Porém, ambas as restrições formalmente certas porque consignadas nos dois textos como matérias de direito expresso, padecem de erro substancial, atentatórias que são de autonomia administrativa do Município. Ao serem examinados vários dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo pelo Supremo Tribunal Federal, (2) fixou-se em Acórdão, com clareza, essa orientação, sobretudo em face da estranha tendência dos Estados de limitarem a expansão da receita dos municípios.

No Estado de São Paulo, a Constituição e a Lei Orgânica dos Municípios não apresentando expressamente restrição alguma à elevação de tributos —

(2) Supremo Tribunal Federal, *Arquivo Judiciário*, p. 123.

já de si inconstitucional — seguiu a melhor orientação, isto é, deixar o assunto à discrição da administração municipal, capacitada para resolvê-lo inspirada em princípios de justiça e equidade, observadas as circunstâncias, e principalmente, as necessidades administrativas em face da conjuntura econômica.

II

A aplicabilidade da Lei n.º 581 está definitivamente comprometida não só pela sua manifesta inconstitucionalidade, como também pela norma do art. 4.º, que a torna absolutamente ininteligível. Isto porque não se poderá admitir a compensação de tributos: o que é possível, normalmente, é a sua restituição, que ocorre em virtude de pagamento em duplicata, isenção legal, engano aritmético, aplicação excessiva em face da lei ou sentença anulatória. Se “ad absurdum” entendêssemos materialmente exequível êsse “congelamento”, com efeito retroativo, ainda assim haveríamos de refutá-lo por representar atentado aos princípios constitucionais que regem o orçamento, ou seja, através da dissimulação dessa via indireta, o orçamento municipal seria atingido em seu atributo específico de *atualidade*. Ora, no regime de 1946, o tributo deve obedecer originariamente ao disposto no art. 141, § 34, da Constituição, que conforme comenta o prof. ALIOMAR BALEEIRO (3) “logrou formulação clara, positiva e extensiva a Estados e Municípios”:

“Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra”. A Constituição do Estado de São Paulo adotou igual princípio ao estabelecer no art. 63, idênticas garantias em relação aos Impostos. Veja-se, pois, a inconseqüência do art. 4.º da Lei n.º 581: “congelar”, ou reter tributos já cobrados legalmente no exercício em curso, perturbando o planejamento orçamentário: Conceber-se tal medida, seria sancionar o próprio desequilíbrio da organização administrativa, que tem na imutabilidade anual da lei de meios a garantia suprema, para atender às necessidades do bem comum. A natureza jurídica do Orçamento, e as exigências da administração, pelo contrário, nos configuram o princípio da irretroatividade: o efeito retroativo invocado é impróprio à espécie. Sobre ser inconstitucional êsse texto, indefinido quanto ao objeto que pretende regular, é antes um instrumento de direito incerto, ineficaz e inoperante, portanto, por todos os motivos inconveniente ao interesse público.

III

O esforço crítico com que se procurou o sentido da lei conduz à conclusão de que não poderá ser utilizada, absolutamente inexecutável. E, ainda poderemos lembrar que essa lei atentando contra os lançamentos regularmente feitos, atenta, em conclusão, contra o princípio da *coisa julgada administrativa*. Ora, *lançamento*, uma vez realizado, transforma-se num ato administrativo que

(3) ALIOMAR BALEEIRO, *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, Rio, 1951, págs. 12-13.

“causa estado”, isto é, um ato administrativo que já tenha sido objeto dos recursos hierárquicos, ou tenha esgotado a discussão por via administrativa. (4) Os *lançamentos* determinados pelo Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, no exercício de 1957, revestidos de formalidades legais precisas, tornaram-se por isso mesmo atos firmes e definitivos, geradores de um *crédito* fiscal para a administração.

Nestas condições, recomendamos ao Exmo. Sr. Prefeito — apesar de promulgada a Lei pela Câmara Municipal — o reenvio de seu texto aos Ilustres Vereadores acompanhado de *Memorial*, convidando-os a novo exame da mesma, a fim de ser revogada pelas razões que vimos de expor, fundadas nos superiores interesses do Município e nos princípios constitucionais.

Atendido o Memorial, o Legislativo dará testemunho de que suas prerrogativas de imparcialidade e independência, jamais impedirão sua íntima cooperação com o Executivo, órgãos de um só governo municipal, e ambos destinados ao nobre exercício da mesma função criadora.

ANEXO

Em anexo se publica o texto completo da Lei n.º 581.

LEI N.º 581, DE 30 DE AGOSTO DE 1957

Dispõe sobre o congelamento de tributos municipais, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, decreta:

Art. 1.º Ficam congelados os impostos municipais e a Taxa de Conservação de Estradas de Rodagem até 31 de dezembro de 1959, nas condições estipuladas por esta lei.

§ 1.º O Imposto de Indústrias e Profissões e de Licença somente serão aumentados caso haja comprovada elevação da parte “fixa” e do “capital”, respectivamente nos termos do art. 60 e do art. 79 e parágrafos, da Lei n.º 51, de 28 de dezembro de 1948.

§ 2.º O Imposto Predial Urbano somente será aumentado caso haja elevação do aluguel de prédio locado ou alienação à vista da prova de transcrição.

Art. 2.º Os contribuintes lançados pela primeira vez no período deste congelamento, o serão na mesma base da de outros contribuintes, obedecidas as disposições legais e ao critério adotado pela Prefeitura.

Parágrafo único. Considerar-se-á contribuinte lançado pela primeira vez aquele que reiniciar ou alterar suas atividades comerciais ou industriais.

(4) JUAN FRANCISCO LINARES — *Cosa Julgada Administrativa en la Jurisprudência de la Corte Supremo de la Nación*, Buenos Aires, 1946, págs. 23-25.

Art. 3.º Estão excluídos dos benefícios do congelamento os contribuintes que:

a) estiverem em débito com a Prefeitura e não providenciarem o pagamento ou acôrdo amigável, dentro do prazo de 60 dias a partir da publicação desta lei; e

b) não recolherem, a partir do exercício de 1958, seus impostos de renda, neste Município, embora aqui tenham suas atividades comerciais ou industriais.

Art. 4.º O congelamento determinado nesta lei retroage nos seus efeitos a 1.º de janeiro do corrente ano, compensando a Prefeitura nos novos lançamentos o que tenha recebido a mais.

Art. 5.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

S. Bernardo do Campo, em 30 de agosto de 1957.

A Legislação de Câmbios Sob o Aspecto Penal

IRALTON BENIGNO CAVALCANTI

A MATÉRIA de legislação de câmbios oferece um campo de observação interessante, quando vista de um ângulo muito particular: o aspecto penal de suas sanções.

Sendo a legislação de câmbio quase toda ela de natureza regulamentar, o tema do regime jurídico-penal do controle de câmbios desperta interesse e curiosidade pelo pouco que dêle se escreveu e se sistematizou, quer no Brasil, quer no estrangeiro. A razão talvez dessa quase indiferença dos juristas pátrios por um dos aspectos da legislação brasileira isolado e perdido no caudal legislativo dos tempos atuais, é que a legislação sobre câmbios sendo de natureza temporária, já que transitório pelos seus próprios fins é também o regime de controle de câmbios, não desperta, de um modo geral, a atenção dos que se achem envolvidos em tarefas diversas, estudando e sistematizando, retirando princípios gerais de leis novas que, de mais perto, envolvem os interesses diretos dos povos.

Assim é que, pelo que pensamos, as manobras, expedientes, toda a sorte de astúcia de que lançaram mão os comerciantes para fraudar o controle dos preços vindo a ferir diretamente a economia dos povos, passaram a constituir figuras delituosas autônomas — os crimes contra a economia popular — enquanto que, no campo da legislação brasileira de câmbios, todos os expedientes envolvendo fraudes ao regime de controle cambial do país, são apenas administrativamente puníveis, e as sanções, ainda que tipicamente penais, conforme vamos demonstrar no curso deste trabalho, não ultrapassaram ainda o terreno das multas, não têm uma nota infamante que as penas privativas de liberdade acarretam consigo.

Falamos de controle de preços, de crimes contra a economia popular como exemplos apenas, pois acidentalmente existe certa relação de similitude entre as situações próprias do controle de câmbios, e as existentes no campo do controle de preços, emanando ambos — de um fundo comum — a economia dirigida.

A INFRAÇÃO DE CÂMBIOS — ILÍCITO ADMINISTRATIVO

O controle de câmbio é um dos instrumentos mais fortes e eficientes de política econômica. As fraudes perpetradas alcançam prejuízos vultosos quando não descobertas e punidas. Toda a coletividade sofre as consequências danosas dos desvios de divisas sob a forma fraudulenta, por assim dizer,

criminosa, se os meios de contrôle não se mostrarem suficientes. As multas, as interdições, as penas infligidas aos recalcitrantes, embora tenham a função intimidativa própria das sanções penais, ainda constituem apenas e rigorosamente ilícito administrativo, cuja prática pode envolver a de atos catalogados como delitos autônomos pelo Direito Penal comum, mas que, pela alta técnica e sagacidade de seus autores não deixam vestígio documental capaz de conduzi-los às penas de prisão.

Sabemos que a matéria contém delicadas fibras e que, a considerarmos a potencialidade dos danos que podem advir das fraudes cambiais, de há muito o legislador brasileiro teria elevado à categoria de ilícito penal a prática de atos fraudulentos do contrôle de câmbios, cuja significação num regime de economia como a nossa e nos tempos atuais é bastante grande.

A LEGISLAÇÃO DE CÂMBIOS E OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO PENAL CLÁSSICO

Vamos abordar, de modo sucinto, os diversos aspectos particulares que assumem os dispositivos de ordem penal na legislação de câmbio, tendo em vista principalmente os princípios fundamentais do direito penal clássico. Veremos que, em matéria de câmbios, de que o Estado detém o contrôle, uma das características constantes é a *severidade das penas*, se considerarmos as sanções previstas para as fraudes aos regimes de economia controlada em diversos países. Em virtude de a legislação penal de câmbios existir por causa do contrôle pelo Estado, vamos começar examinando em que clima e debaixo de que orientação político-econômica se situa o Estado moderno, cuja atuação cada vez mais crescente marca o domínio da socialização do direito e, em particular, considerando-se as relações contratuais de câmbio, a publicação do direito privado.

A LEGISLAÇÃO DE CÂMBIOS E O ESTADO MODERNO

As conseqüências das duas grandes guerras, da crise de 1929-31, conduziram os Estados a caminhos diversos dos perseguidos nos tempos de domínio de uma política econômica condizente com as idéias filosóficas do individualismo jurídico e com a economia liberal. “Os Estados Modernos”, como bem observam CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO, “os Estados Modernos, qualquer que seja sua tendência política, revelem a característica comum de serem intervencionistas, sendo uma de suas mais conhecidas e significativas manifestações a que se refere à atividade econômica”. (1)

Nas circunstâncias presentes, podemos dizer com SALVADOR ORIA, professor de Finanças na Universidade de Buenos Aires, que “Quando se fala do Estado se compreende, indubitavelmente, como um sinônimo exato, que se fala do poder público. “E como se entende que por sua utilidade e aperfeiçoamento esta instituição é indispensável para o progresso social, pelo menos tal como está constituído, física, espiritual e moralmente o mundo contemporâneo, não se pode prescindir da noção concorrente dos serviços a serem

(1) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *Régimen penal del control de Câmbios*, Edições Arayú, Buenos Aires, 1953, p. XVI.

cumpridos em bem da sociedade ou da Nação que são sua parte viva e animada, para que se possam levar adiante serviços ou realizar atos benéficos para todos e não para um setor social ou para uma classe privilegiada como ocorria no passado". (2) Cada vez mais cresce o número de atribuições do Estado, cada vez mais se alastra o seu campo de ação, cada vez mais se acumulam e se avolumam os interesses pedindo tutela jurídica e, considerando-se a ordem apenas interna, os desequilíbrios econômicos das classes, que compõem o elemento humano do Estado, provocam a ação dêste visando a proteger os mais fracos contra os prepotentes e detentores da maior parte da riqueza.

A FUNÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO E A INICIATIVA PRIVADA

Cabe assim assinalar-se, de passagem, a função econômica do Estado com relação à iniciativa privada. Segundo SALVADOR ORIA, "debaixo do regime econômico da escola liberal, a função do governo se limitou a proteger as empresas particulares ocupadas com o seu próprio desenvolvimento, evitando ou reprimindo os delitos contra as mesmas, as manobras ou ciladas que possam lesar seus direitos ou perturbar sua ação. O governo tem, assim, funções de "gendarme",... (3)

CONSEQUÊNCIAS DAS GUERRAS: O INTERVENCIONISMO

As guerras, as crises, porém, obrigaram a atitudes diferentes por parte do Estado. Nem sempre, pelo vulto dos serviços ou pela sua própria finalidade, haveria de tocar à iniciativa privada o seu empreendimento. NELSON HUNGRIA, um dos mais eminentes penalistas pátrio, sintetiza nas seguintes palavras a atitude atual dos Estados: "A economia liberal exige do Estado o máximo de abstenção no setor econômico. Ao Estado nada mais incumbe que uma atitude contemplativa em face da lei da oferta e da procura e da livre iniciativa individual". (4) Entretanto, "intervindo direta e militantemente na vida econômica, o Estado Novo não se limita a medidas de direito civil ou puramente administrativas recorre, também, ao expediente das sanções penais, que são a "ultima ratio" contra as vontades recalcitrantes". (5) Assim é que justifica êsse ilustre jurista brasileiro a reação do Estado contra os monopólios, afirmando que "no jôgo das forças econômicas, porém, interferem, não raramente, os tortuosos processos do *afarismo*, os ardis da ávida especulação de indivíduos ou grupos, interrompendo-se o equilíbrio e frustando-se a tendência para a normalidade". (6)

"A êsses expedientes perturbadores da vida econômica pode dar-se, de modo geral, o nome de monopólio". (7)

(2) ORIA, SALVADOR, *El Estado Argentino y la Nueva Economia, intervencionismo defensivo*, Impresores Peuser S. A., Buenos Aires, 1954, p. 47.

(3) ORIA, SALVADOR, *op. cit.*, p. 15.

(4) HUNGRIA, NELSON, *Dos crimes contra a economia popular e das vendas a prestação com reservas de dominio*, Livr. Jacinto, Rio, 1939, p. 5.

(5) *Ob. cit.*, p. 10.

(6) *Obr. cit.*, p. 20.

(7) *Op. cit.*, p. 20.

A afinidade de que falamos entre o regime de controle de câmbios e o de preços, dêste surgindo figuras delituosas autônomas como, por exemplo, os crimes contra a economia popular, reside em que o intervencionismo estatal se reflete, em sua forma mais significativa, porque tende a procura do equilíbrio de sua própria balança de pagamentos, no controle das divisas estrangeiras. Com estas, advindas em grande parte da exportação de produtos nacionais, solve o Estado os seus compromissos. Põe-as à disposição do movimento importador do país, com elas pagando as importações. Assume, pelo controle de câmbios, a posição de principal intermediário, a cujos cofres vão, em último lugar, ter destino as moedas estrangeiras pela obrigatoriedade de venda pelos bancos particulares de suas compras de cambiais de exportação o que, na linguagem bancária, se pode traduzir como repasse. Daí parece fácil aquilatar o que representam as violações às leis de controle cambial, o quanto se perturba a vida econômica do Estado com as sonegações de câmbio, os desvios de divisas, os demais tipos de fraudes todos tendentes a retirar do Estado, para se concentrarem nas mãos de indivíduos ou grupos, as divisas desfalcadas por meios fraudulentos.

A NOÇÃO DE DELITOS ECONÔMICOS

CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO afirmam que "...tôda violação ao regime do controle de câmbios produzirá uma perturbação essencialmente econômica, e, em muito menor grau, financeira, podendo-se qualificar-se as transgressões como infrações ou delitos econômicos". (8)

Entre nós, JAYME LEONEL, escrevendo o que êsse autor modestamente chamou de um ensaio com referência à legislação cambial brasileira, e que representa em nossa literatura jurídico-penal um livro praticamente isolado, afirmou que "...em matéria de política cambial ou de política comercial com o exterior, a intervenção do Estado, nos dias de hoje, é um fato patente e incontestável. "Quando os particulares se apartam da orientação fixada pela autoridade pública na legislação controladora dessas atividades, causam êles, sem dúvida, uma perturbação essencialmente econômica e, em grau muito menor, financeira, pelo que aquêles prestigiosos juristas argentinos (CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO) pretenderam construir uma classe especial de delitos, sob a denominação de *Delitos Econômicos*, compreendendo especialmente as transgressões dessa natureza". (9) Alusão também a delito econômico se encontra num livro de FERNAND CHARLES JEANTET, intitulado *Le code des prix et les principes fondamentaux du droit pénal classique*, em que êsse escritor comenta a lei francesa de 1940 que versa sobre majoração ilícita.

Prefaciando a obra citada de JEANTET, um dos mais destacados juristas da França, DONNEDIEU DE VABRES, afirma que aquêles autor "veio a iluminar o traço mais original da legislação nova, a noção de delito econômico, que se caracteriza por uma reação contra a tendência à individualização da pena; o

(8) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. XVII.

(9) LEONEL JAYME, *Controle de Câmbios — Regime jurídico penal*, Jornal do Comércio, Rodrigues & Cia., p. 75.

direito penal se torna, aí direito disciplinar; as exigências da repressão impõem um automatismo, um objetivismo renovado". (10)

A NATUREZA PENAL-ADMINISTRATIVA DA LEGISLAÇÃO DE CÂMBIOS

A natureza disciplinar que toma o direito penal no setor econômico faz lembrar a discussão doutrinária que se levantou em torno da natureza das normas de legislação penal de câmbios. CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO afirmam que "sem maior esforço, se compreende que esta legislação é, em parte, direito administrativo, porém, suas raízes mais profundas se encontram no direito penal substantivo e processual. Mas devemos fazer notar que, modernamente, na doutrina e na jurisprudência se discute qual dos dois elementos — penal ou administrativo — que integram as legislações desse tipo, é o predominante. Uma corrente moderna, representada em nosso país, principalmente, por tratadistas de direito administrativo — afirma a existência de um direito penal administrativo com autonomia científica". (11) Não nos preocupando com a autonomia desse ramo do Direito Público, não nos parece, entretanto, desrazoável dada a natureza disciplinar do regime de controle de câmbios, que seus dispositivos de caráter penal se rubriquem como pertinentes a esse ramo especial do Direito, pois que, como salientamos desde o início deste trabalho, entre nós, pelo menos, ainda não rotulamos as infrações à disciplina econômica no setor de câmbios como crimes puníveis de acordo com as normas do Direito penal comum.

A NATUREZA TÍPICAMENTE PENAL DAS SANÇÕES

As sanções, porém, são de natureza inegavelmente penal, pois que as multas imputáveis no caso de violação às normas regulamentares não visam nem à reparação nem à indenização dos prejuízos sofridos, mas se dirigem aos indivíduos como verdadeiras ameaças de castigo. É a função intimidativa e não de ressarcimento das normas de direito penal. A multa, assim, para os casos de infrações, não visa a cobrir o "quantum" dos danos à economia, visam, sim, pelo temor que são capazes de infundir, a criar freios à cobiça que se manifesta sob todas as formas de fraudes. É o enriquecimento rápido que preocupa um determinado número de indivíduos, agitados, psicologicamente inclinados à perpetração de delitos em que a intenção dolosa se evidencia pelo fim colimado: desviar da arrecadação do Estado uma quantidade de divisas capaz de torná-los, subitamente, muitas vezes ricos. O Estado, que controla os câmbios estrangeiros, procura, através da multa, não o repristamento de um "statuquo", mas a punição dos que infringirem a disciplina econômica. "Pouco se dá, no dizer de JAYME LEONEL, que a pena seja simplesmente pecuniária, imposta sob a forma de multa; o seu grau ou quantidade, conforme o mostramos, são devidos aos variáveis critérios de política criminal, quando não ao puro arbítrio do Estado".

(10) Apud JEANTET, *op. cit.*, p. 12.

(11) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. XVII.

"A multa não tem *ei* o caráter *reparatório*, hipótese em que não constituiria pena. Ela é cominada, como dizem os autores franceses, à *titre de châtiment*, isto é, como castigo, punição, correção; em última análise, como pena". (12)

O PAPEL DA MULTA

Asume, assim, a multa, que tem caráter tipicamente penal, lugar de destaque no chamado Direito penal administrativo, dentro de cujo âmbito se situa legislação penal de câmbios. O fim visado com a perpetração de ilícitos, por assim dizer, cambiais, que, ontologicamente, não diferem de qualquer outro ilícito penal, é o lucro indevido. Observam FLORIAN, SALTELLI, ROMANO, DI FALCO, DÉMOGUE citados por JAYME LEONEL, que a multa, "nos delitos inspirados no lucro, tem atuação específica". Para DÉMOGUE, a multa é a pena típica contra os crimes de cobiça, porque atinge o lado sensível do delinquente". (13) Tanto existe no Direito penal comum como no especial. "No direito penal administrativo ela, de fato, é a mais freqüente". (14)

No caso do Brasil, a multa para os infratores do regime de controle de câmbios foi instituída, quando da criação da Fiscalização Bancária, pela Lei n.º 4.182, de 13/11/1920, com o fim de reprimir, prevenir e coibir o jogo sobre o câmbio, assegurando apenas as operações legítimas. A seguirmos CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO, a multa de câmbios, cuja finalidade é a manutenção de uma estrutura da qual dependem fins econômicos, é de natureza essencialmente *repressiva, intimidatória*. Não importa onde se esquadre ela: no direito penal comum, ou no Direito penal administrativo; isto não constitui o fundo da questão, a nosso ver. A este respeito, esta multa é da mesma natureza que as que sancionam a especulação ilícita, o monopólio, ou as infrações às distintas leis de regulamentação da produção e do comércio". (15)

Ora, são bastante claras as palavras de CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO, vindo a corroborar o que pensamos a respeito da afinidade existente entre o controle de preços e controle de câmbios em que predominam, no campo da política de preços, os fixados pela autoridade competente, no âmbito dos câmbios, os preços das divisas que a autoridade monetária fixar para a compra e venda de cambiais, como ocorre entre nós com a Lei n.º 1.807, de 7/1/1953, onde se lê:

"Serão efetuadas por taxas fixadas pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, resultantes de paridade declarada no Fundo Monetário Internacional, as operações de câmbio referentes:

a) à exportação e à importação de mercadorias, com os respectivos serviços de fretes, seguros e despesas bancárias;

Daí haverem aqueles eminentes escritores argentinos introduzido, na legislação penal de câmbios, a noção de delitos econômicos igualmente cata-

(12) LEONEL JAYME, *op. cit.*, p. 57.

(13) LEONEL JAYME, *op. cit.*, p. 59.

(14) LEONEL JAYME, *op. cit.*, p. 59.

(15) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 34.

logados por JEANTET entre os definidos como, por exemplo, majoração ilícita. Em relação a este delito, JEANTET observa que se trata de um delito material,

“...é, antes de tudo, a perturbação econômica que é preciso prevenir”. (16)

A LEGISLAÇÃO DE CÂMBIO E A ECONOMIA DIRIGIDA. CONSEQUÊNCIA

Assentado que, de acordo com a natureza da sanção prevista para os casos de transgressão aos preceitos da regulamentação de câmbios, a multa não tem caráter de ressarcimento ou de reparação de danos, mas *intimidatório*, *punitivo*, o que vale situar a legislação penal de câmbios como compreendida no direito penal administrativo, vamos agora tratar essa parcela de direito público, tendo em vista os regimes de economia dirigida e as conseqüentes derrogações por que têm de passar os princípios fundamentais do direito penal clássico.

Para prosseguir na orientação de idéias que vimos desenvolvendo ao longo deste artigo, sempre que nos pareça oportuno trataremos paralelamente a matéria de derrogações dos princípios clássicos do Direito penal, quer no campo do controle de preços, quer no de divisas, para isso nos valendo das lições de FERNAND CHARLES JEANTET e ANDRÉ VITU, um e outro bastante categorizados como fontes de autoridade. O próprio JEANTET intitulou sua obra como o Código dos Preços e os princípios fundamentais do direito penal clássico. ANDRÉ VITU, incumbido de apresentar um estudo sobre a regulamentação dos câmbios o Direito Penal, publicou um excelente trabalho, que constitui parte da obra *Le Controle des Changes — ses répercussions sur les institutions juridiques*, estudo de Direito comparado sob a direção do Professor JOSEPH HAMEL, em Paris.

O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DOS DELITOS E DAS PENAS. A LEI PENAL EM BRANCO

O ponto que mais nos impressionou é o problema da legalidade, isto é, o que representa uma garantia dos direitos individuais contra o arbítrio do legislador e do juiz, e uma das maiores conquistas da civilização — o princípio da legalidade dos delitos e das penas — que deve intransigentemente ser defendido nos países de Constituição como a nossa. Numa matéria onde a fraude é freqüente, onde a descrição dos delitos debaixo da mais rigorosa aplicação da regra *nullum crimen sine lege*, que o nosso Código Penal logo no art. 1.º incorpora, dizendo que “não há crime sem lei anterior que o defina. Nem pena sem prévia cominação legal”, não houvesse delegação de poderes ao Executivo para, verdadeiramente quase legislando, pudesse abarcar todas as formas de expedientes utilizados para fraudar-se o controle de câmbios, e ver-se-ia praticamente uma grande parte de infrações sem remédio, dada a demora necessária na feitura das leis pelo Congresso. Mas, anima-nos o fato de podermos afirmar que pode e deve subsistir o princípio da legalidade. Apenas tendo em vista a mutabilidade das circunstâncias, visto que além de

(16) JEANTET, CHARLES, FERNAND, *op. cit.*, p. 64.

ser excepcional a legislação de câmbios, característica peculiar observada por CARLOS JAUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO, derivada, segundo êsses escritores, do fato de a legislação de câmbios ter "...nascido em circunstâncias excepcionais, provocadas por anomalias nas condições ambientes econômicas e financeiras", (17) além de excepcional, assume a legislação de câmbios outro caráter também peculiar: a variabilidade. Esta, conforme pensam os mencionados juristas argentinos, teria sido "...a razão principal levada em conta ao sancionar-se o art. 17 da Lei n.º 12.160, claro exemplo de lei penal em branco ou aberta *strictu sensu*. (18) O artigo 17 da Lei Argentina n.º 12.160 diz que "as multas a aplicar-se em casos de *infrações ou falsas declarações*, de conformidade com a regulamentação ditada pelo Poder Executivo, não poderão exceder do décuplo da operação realizada". E o art. 1.º do Decreto n.º 12.647 daquele país estatui que "Serão sancionadas com a penalidade do art. 17 da Lei n.º 12.160, as *ações ou omissões* que direta ou indiretamente violem as disposições sobre câmbios, e em especial as seguintes: "... Para CARLOS JAUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO, os artigos supramencionados têm a natureza de leis penais em branco. "O art. 17 citado só descreve uma infração: "a falsa declaração", e delega ao Poder Executivo a faculdade de tipificar outras transgressões. Ademais, o art. 1.º do decreto comentado contém uma nova norma em branco, pois delega ao organismo que dita as normas sobre câmbio (Banco Central) a criação de novas e infinitas infrações". (19) Com o fim de tornar mais clara a exposição, invocamos os ensinamentos de BASILEU GARCIA, emérito penalista pátrio, a respeito da conceituação da lei penal em branco. Diz êsse autor que "por vêzes, a lei penal, ao conceituar a infração, reporta-se a textos extrapenais, em vigor ou porvindouros, de cujo conteúdo ficam a depender os contornos e a própria existência da figura delituosa. Aí temos a chamada lei penal em branco, modalidade que, pela sua progressiva adoção, assume uma importância que de certo modo cerceia o império do princípio *nullum crimen*. Sim, porque surge tão difusa e imprecisa, em alguns casos, a complementação da norma penal, e obriga a tão intrincadas averiguações para positivar-se a existência ou não do crime, que aquêles dogma fundamental decaí do seu valor como garantia contra imputações especiosas ou arbitrarias". (20) Menciona como exemplo de lei penal em branco, dentro da legislação especial, o crime previsto no art. 2.º, n.º VI, da Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951 (*infração à tabela de preços*).

ANDRÉ VITU, tratando da lei penal e seu alcance em matéria de direito cambial, observa que "um problema delicado surge desde o início. Pode-se perguntar se, numa matéria onde a fraude é freqüente e onde o Estado é obrigado a impor com firmeza as diretrizes de sua política econômica, o legislador não cedeu à tentação de afastar, pelo menos implicitamente, o princípio fundamental *nullum crimen, nulla poena sine lege*, facultando aos juizes e às autoridades administrativas um poder, mais ou menos arbitrário, para cata-

(17) *Op. cit.*, p. XVIII.

(18) JAUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. XVIII/XIX, Introdução.

(19) *Op. cit.*, pp. 41-42.

(20) GARCIA, BASILEU, *Instituições de Direito Penal*, edição de Max Limonad, 1954, p. 154.

logar e reprimir as infrações à regulamentação dos câmbios. Em consequência, o legislador não delegou às autoridades administrativas o cuidado de prever, em todos os seus pormenores, a regulamentação penal, limitando-se a traçar algumas diretrizes gerais bastante vagas!" Acrescentou ANDRÉ VITU que se observa "...na França e em outros países, que o legislador tende a abdicar uma parte de seu poder entre as mãos da administração e do juiz. Sensível sobretudo em matéria de direito penal financeiro e econômico, essa tendência se explica pela amplitude de uma tarefa de direção da economia que ultrapassa os meios técnicos do legislador: êste não pode agir bastante rapidamente para envolver ao mesmo tempo todos os problemas infinitamente complexos e mutáveis apresentados pela economia". (21) Em matéria de preços igualmente, JEANTET, estudando a lei francesa de 1940 diz que "...é sobretudo o caráter de infração à disciplina econômica que forma o sedimento essencial das regras particulares contidas nessa lei, inspirada pelo sôpro autoritário: o princípio de legalidade subsiste, mas cada lei é apenas uma ordem que os dirigentes são chamados a modificar para agir sôbre os acontecimentos, a função legislativa estando hoje subordinada à função governamental". (22)

E' bem verdade que a obra de JEANTET foi escrita na época da guerra. As leis que o motivaram eram leis de emergência. Não pensamos, contudo, que os fatos por êle observados deixem de ter grande valia, pois que o contrôlo de câmbios também é fruto das guerras e, se perdura, é porque os fatos excepcionais que o motivaram ainda subsistem e tudo indica que o seu desaparecimento não se dará num futuro muito próximo.

A verdade é que, tratando-se de matéria em que a fraude pela sua intensidade reflete o espírito astucioso do agente, a finura e a sagacidade exigidas para a consumação de atos contrários à lei e que, pela aparência revestida de tôdas as formalidades, fingem cumpri-la, justifica-se uma fórmula genérica abrangendo quaisquer expedientes, envolvendo por todos os lados os ardis e manobras comissivos por ação ou omissão no intuito de fraudar o objetivo visado pelo legislador.

Eleve-se à categoria de ilícito penal a prática de atos fraudulentos do contrôlo de câmbios já que, como diz NELSON HUNGRIA, "...seria impossível uma exaustiva fórmula casuística na seleção da *fraude penal*, ao juiz é que cabe, necessariamente, apreciar se êste ou aquele caso concreto se enquadra na fórmula genérica da lei penal". (23)

Já vimos que a lei penal em branco representa um limite à aplicação absoluta do princípio "*nullum crimen nulla poena sine lege*", carreando para textos extrapenais a descrição minuciosa da entidade delitiva; igualmente vimos que o legislador argentino a utilizou para a repressão das fraudes cambiais; que, em matéria de fraude penal é impossível uma rigorosa descrição dos casos que podem ocorrer; que deve e pode subsistir a regra *nullum crimen nulla poena sine lege* com a elevação a ilícito tipicamente penal de qualquer infração à legislação de contrôlo de câmbios, mesmo porque, como ainda justifica NELSON HUNGRIA, "não procedem os embargos de TOLOMEI e do nosso GALDINO SIQUEIRA, que se arrepiam ante a idéia do "arbitrio judicial" e até invocam o *nullum crime, nulla poena sine praevia lege poenali*. Na incriminação, sustenta êsse eminente jus-penalista, da lesão patrimonial per *fraudem*, existe a *lex praevia*, mas, como esta tem de adotar uma fórmula de

contornos amplos, pois seria vã a tentativa de uma casuística rigorosa, não pode deixar de ser confiado ao juiz, na sua própria função específica de *jus conditum dicere*, o oportuno ajustamento dessa fórmula aos casos ocorrentes". (24)

JUSTIFICATIVA DA LIMITAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A limitação ao princípio da legalidade dos delitos e das penas se justifica pela interdependência existente, em matéria de controle de câmbios e direito penal, entre os ditames da economia dirigida e a sua necessária influência derogatória de princípios clássicos de direito penal quando este vise a tutelar a ordem econômica. Entrelaçam-se dêsse modo, indissolúvelmente, a Economia e o Direito e, em proteção daquela, o Estado erigiria a ilícito penal a conduta daqueles para quem a multa aplicada apenas no campo administrativo não foi suficiente para intimidá-los. Foi o que fez a Argentina para os casos de reincidência e concurso de infrações. Foi o que fizeram inúmeros outros países em tutela de sua economia. Não poderia ser de outro modo, pois que, como ensina ANDRÉ VITU, "um traço característico da época moderna é a influência crescente do Estado sobre todas as manifestações da atividade humana. Conseqüências das crises e das guerras, uma economia nova nasceu, dirigida pela autoridade pública, que exerce um controle estreito sobre os diversos aspectos da vida econômica:..."

A economia dirigida, com efeito, tem contribuído largamente para estender o domínio do direito penal, desmentindo assim a afirmação de IHERING, segundo a qual "a história da pena se resume em uma abolição constante". (25)

Acrescenta esse autor que "...esta legislação penal nova trouxe um atentado sensível às regras clássicas do direito penal e constitui um problema apaixonante o de seguir a influência da economia dirigida sobre os princípios fundamentais da repressão..." (26) Assume, assim, a legislação penal de câmbios um particularismo proveniente do dirigismo econômico.

A LEGISLAÇÃO DE CÂMBIOS E A INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

Do mesmo modo que sofre a regra *nullum crimen, nulla poena sine lege* derogações, quando, excepcionalmente, existe a necessidade de uma lei penal em branco, também o princípio da individualização da pena, isto é, a faculdade que tem o juiz de fixar a pena entre um mínimo e um máximo, de acordo com o grau de culpabilidade do agente e as circunstâncias objetivas, em parte se derroga. É que a infração ao controle de câmbios, assim como a violação ao controle de preços, deverá ser um delito material. No dizer de JEANTET,

(21) VITU, ANDRÉ, in *op. cit.*, p. 78.

(22) JEANTET, *op. cit.*, p. 107.

(23) HUNGRIA, NELSON, HOFFBAUER, *Fraude Penal*, Ed. A. Coelho Branco Filho, 1934, p. 31.

(24) HUNGRIA, NELSON, *Fraude Penal*, já cit., p. 32.

(25) VITU, ANDRÉ, *op. cit.*, p. 72.

(26) VITU, ANDRÉ, *op. cit.*, p. 74.

o crime de majoração ilícita é "...antes de tudo um delito material; é, em primeiro lugar, a *perturbação econômica* que é preciso prevenir! (27) "A perturbação material faz presumir a intenção... Isto explica o caráter particular da individualização em matéria de preços: em um único sentido ela é orientada para agravação". (28)

Observe-se que, igualmente, em matéria de câmbios, o que, em parte, singulariza a sua legislação penal é, no dizer de ANDRÉ VITU, "... o lugar importante reservado às sanções penais e a *severidade* destas. E' evidente, acrescenta êsse jurista, que teria sido em vão esperar dos indivíduos uma obediência incondicionada a uma regulamentação que modificava profundamente os quadros jurídicos dentro dos quais, até então, vinha se desenvolvendo o comércio internacional e que, por isso mesmo, abalava tendências de espírito ainda fortemente impregnadas de liberalismo". (29)

A individualização da pena, segundo DONNEDIEU DE VABRES, está estreitamente ligada ao problema dos delitos econômicos. Êstes se caracterizam "...por uma reação contra a tendência à individualização da pena; o direito penal aí se torna direito disciplinar; as exigências da repressão reclamam um automatismo, um *objetivismo* renovado". (30) Enquanto DONNEDIEU DE VABRES fazia essa apreciação com referência ao livro de JEANTET, vale dizer, com relação à matéria de controle de preços, ANDRÉ VITU, analisando a natureza do direito penal de câmbios, assinala que "...êsse direito não é apenas severo, tende igualmente a ser *objetivo*: as infrações, muito freqüentemente, são de ordem exclusivamente material: a intenção criminosa raramente é levada em conta como um elemento constitutivo necessário". (31)

No dizer de JEANTET, "...o princípio da individualização da pena é respeitado, mas não deve servir a elidir as prescrições imperativas que impõe a disciplina econômica". (32) Êsse mesmo autor observa que "se pode conceber uma sanção administrativa das infrações *materiais*, e uma repressão judiciária das que denotem uma mentalidade perigosa. A sanção penal viria, eventualmente, acumular-se com a sanção disciplinar,...". (33)

"Essa distinção, segundo ainda JEANTET, é justificada pelo caráter profundo da infração econômica; ora delito artificial que apenas merece uma sanção automática, puramente intimidativa, não infamante "*ne peccetur*", ora delito natural, delito astucioso que denota uma mentalidade anti-social, e que merece uma sanção infamante, "*quia peccatum*". (34)

Acreditamos que o caráter de delito material que teria de assumir qualquer infração à legislação cambial, facilmente se explicaria porque, conforme já fizemos notar durante esta exposição, a entidade criminal dentro

(27) JEANTET, *op. cit.*, p. 64.

(28) JEANTET, *op. cit.*, p. 64.

(29) VITU, ANDRÉ, *op. cit.*, p. 75.

(30) VABRES DE DONNEDIEU, in *op. cit.*, p. 12.

(31) VITU, ANDRÉ, *op. cit.*, p. 76.

(32) JEANTET, *op. cit.*, p. 107.

(33) JEANTET, *op. cit.*, p. 110.

(34) JEANTET, *op. cit.*, p. 110.

de cujos contornos se confina a prática contrária ao regime de controle de câmbios, é a fraude. Esta modalidade da conduta humana vai de gradação em gradação. Desde a “parva calliditas”, que no dizer de NELSON HUNGRIA, “...se abriga à sombra de uma proclamada “*naturalis licentia decipiendi*” (35) até a *magna calliditas*, a fraude *perigosa*, justificativa dos crimes de estelionato e outros. Diz NELSON HUNGRIA que a preocupação da forma jurídica pode ser, às vezes, indício de mais requintada finura do agente, ou, precisamente, o *veículo* da fraude *perigosa*. (36)

Quer dizer de quem burla, apesar de todas as cautelas do Poder Público, o regime de controle de câmbios, declarando falsamente em documentos de existência imprescindível para a realização de operação cambial, com o fim de obter uma margem de divisas em detrimento do Estado? — A fraude anda inseparavelmente ligada ao dolo. Este se presume naquela “*juris et de jure*”. Daí a natureza de delito material que assumiria qualquer infração ao controle de câmbios através de fraude. ORTOLAN, citado por NELSON HUNGRIA, afirma que “...todo indivíduo deve agir segundo a prudência, a habilidade e a vigilância comuns no curso dos negócios, e somente quando tais cautelas resultem ineficazes, por isso que as supera a atividade rebelde ao direito, é que nesta se identifica a fraude penal”. (37) O controle de câmbios resulta de uma série de medidas, de formalidades e expedientes utilizados pelo Estado com os fins de fiscalização da atividade particular no que diz respeito ao comércio exterior. O Estado fiscaliza, dêsse modo, o intercâmbio comercial já que ele, também, será parte nas negociações de câmbio. Numa operação de exportação ou importação de mercadorias, no Brasil, por exemplo, a operação de câmbio se realizará obrigatoriamente pela taxa do mercado oficial, vale dizer, pela taxa que o Poder Público tiver fixado. O Banco do Brasil, através de suas carteiras com funções delegadas do Poder, é que figura como último comprador ou vendedor da moeda estrangeira. As declarações falsas, que fizerem exportadores ou importadores visando a sonegação de divisas, representam desvios da moeda estrangeira em detrimento do Estado.

Que dizer, por exemplo, da conduta fraudulenta de um grupo de indivíduos constituídos em uma firma exportadora de determinado produto brasileiro, que, através de declarações falsas na documentação exigida para a comprovação da legitimidade do negócio, conseguem evadir parte ou mesmo a totalidade da cobertura cambial da operação? Parte ou a totalidade da moeda estrangeira que viria a tornar-se, normalmente, capital disponível do Estado para aplicação na cobertura de importações essenciais ou não à economia brasileira, assim como para solver seus compromissos junto ao exterior, se desvia e fica no estrangeiro à disposição dos fraudadores. Não vemos por que não tenha caráter perigoso a astúcia engenhosa dos que fraudam o regime de controle de câmbios. Se se mede a periculosidade da fraude penal pela idoneidade dos meios empregados para ludibriar a boa fé e as diligências habituais da vítima, não vemos por que não constitua ilícito penal propriamente dito a fraude cambial.

(35) HUNGRIA, NELSON, *Fraude Penal*, já cit., p. 14.

(36) HUNGRIA, NELSON, *op. cit.*, p. 40.

(37) Apud HUNGRIA, NELSON, *op. cit.*, p. 38.

Já vimos que a multa para os casos de infração à legislação de câmbios não tem caráter reparatório, mas intimidativo, tipicamente penal. Não se visa com ela, conforme já dissemos anteriormente, a repristinação de um "statu quo", mas a repressão de violações à disciplina econômica. E' um passo apenas para elevá-la a ilícito punível com as penas privativas de liberdade.

"MERKEL, NOTARISTEFANI e PUGLIA sustentam que a punibilidade da fraude depende de uma condição: a impraticabilidade da "restitutio in pristinum" ou da reparação do dano". (38) Exemplificamos, para clareza maior do raciocínio que, falseando a verdade, uma firma pode desviar do Estado uma quantidade de divisas, digamos dólares, bastante grande, seja "ad argumentandum" declarando um preço maior para a mercadoria importada. O Estado que, em última análise, é quem remeterá, de acôrdo com o regime de contrôlo de câmbios vigente, a cobertura, enviará mais dólares que o necessário para pagar a importação. Permanecerá, assim, no exterior à disposição do importador brasileiro, uma diferença em dólares que êle utilizará transferindo-a a taxas mais favoráveis e em prejuízo do Estado. A repristinação do "statu quo" é inteiramente impossível. Os dólares evadidos não se recuperarão e a perturbação econômica efetivamente se deu, pois que o Estado perdendo o contrôlo das divisas, enviou para o estrangeiro mais moeda que o suficiente para cobrir a importação. Deixou, assim, de aplicar em outras operações a quantidade de moeda sonogada. Perdeu a disponibilidade que o conluio de indivíduos ou de firmas inescrupulosas conseguiu desviar com um comportamento típico de fraude penal.

Baseando-nos em NELSON HUNGRIA, procuramos aproximar o máximo possível a fraude cambial da penal e, em confirmação do que vimos sugerindo neste trabalho, citamos o seguinte trecho daquele preclaro penalista: "...há quase sempre fraude penal quando, relativamente idôneo o meio iludente, se descobre, na investigação retrospectiva do fato, a idéia preconcebida, o propósito "ab initio" da frustração do equivalente econômico". (39)

Imagine-se a hipótese em que um importador brasileiro consegue, por meios fraudulentos, a evasão de divisas para o exterior, forjando documentos comprobatórios da importação que jamais se realizou. Não se trata, no caso, de evasão parcial de cobertura, mas de desvio completo de divisas. O importador desembolsa em cruzeiros junto ao Banco interveniente da operação uma quantia suficiente para cobrir o valor da mercadoria importada e demais encargos. O Banco intermediário transfere, através de um repasse, ao Banco do Brasil o valor dessa operação, por ocasião da liquidação dos contratos de câmbio. Vende por assim dizer, ao Estado, no mercado oficial, a moeda estrangeira. Se a importação foi simulada, nada efetivamente se importou. Bem algum veio a atingir pôrto brasileiro, e, no entanto, a moeda estrangeira se evadiu através de um processo engenhoso, de uma maquinação ardilosa e ousada, sem que o Estado tenha força suficiente para impedir o envio da cobertura, pois que, a tal ponto chega a astúcia dos fraudadores, que a modalidade da operação torna obrigatória a remessa. Se tôdas as precauções do Estado culminarem como insuficientes para conter a fraude que, no caso,

(38) Apud HUNGRIA, NELSON, *Fraude Penal*, p. 40.

(39) HUNGRIA, NELSON, *op. cit.*, p. 44.

se reveste de uma periculosidade gritante, por que não caracterizar como ilícito penal uma infração dessa natureza?

Antes que se alegue que a forjadura do documento comprobatório da importação já constitui figura delituosa autônoma, argumentamos que se isso é necessário para o desvio da totalidade da cobertura, não o é, evidentemente, para parte dela. Toda a documentação, nesta última hipótese, é verdadeira, constituindo a fraude num falsamento da verdade. A tomarmos o exemplo da França, qualquer infração à regulamentação dos câmbios, sem distinção, é declarada fato punível penalmente. (40) E' que em matéria de fraude, como assinala NELSON HUNGRIA, a lei penal é inevitavelmente genérica. (41)

A INFRAÇÃO DE CÂMBIOS E A CULPABILIDADE DO AGENTE. RESPONSABILIDADE PENAL DAS PESSOAS JURÍDICAS

Visto o problema sob o aspecto da individualização da pena, a qual sofre derrogações em se tratando da legislação penal de câmbios, já que os princípios clássicos de moderação se substituem pela severidade da pena e o subjetivismo do direito penal clássico cede lugar a um objetivismo oriundo da economia dirigida, dando à infração à regulamentação de câmbios a natureza de delito material, em cuja caracterização o dolo deve ser presumido por lei *juris et de jure*, em virtude da modalidade fraudulenta com que se consuma, vejamos agora em que consiste mais uma derrogação dos princípios clássicos do direito penal no tocante à culpabilidade.

E' relativamente à responsabilidade das pessoas morais, dos entes coletivos, que se observa a tendência geral do direito penal econômico e financeiro de conduzir até eles a responsabilidade penal. Derroga-se, dêsse modo, a regra clássica "*Societas delinquere non potest*".

O tema da responsabilidade penal das pessoas jurídicas é um tema bastante discutido em doutrina. "A responsabilidade penal continua a ter por fundamento, diz-se na exposição de motivos do Código Penal Brasileiro, a responsabilidade moral, que pressupõe no autor do crime, contemporaneamente à ação ou omissão, a capacidade de entendimento e a liberdade de vontade..." Prevalece em alguns países a regra de que "no máximo o ente moral pode ser civilmente responsável por seus prepostos delinquentes". (42) Em outras legislações, se consagrou "...a responsabilidade penal das pessoas morais, pelo fato das ações delituosas de seus órgãos em matéria de câmbios". (43) Para a generalidade dos países, a disposição citada acima "...é excepcional e traduz ao mesmo tempo uma tendência à severidade em matéria econômica e um movimento para a admissão geral, sobre o plano penal, da responsabilidade dos entes coletivos. E' claro que, de qualquer modo, somente as multas e as confiscações, com exclusão de toda pena privativa ou restritiva de liberdade, são aplicáveis às pessoas morais". (44) A matéria enfeixa um

(40) V. a respeito VITU, ANDRÉ, in *op. cit.*, p. 84.

(41) V. HUNGRIA, NELSON, *Fraude Penal*, p. 32.

(42) VITU, ANDRÉ, in *op. cit.*, p. 89.

(43) VITU, ANDRÉ, in *op. cit.*, p. 90.

(44) VITU ANDRÉ, in *op. cit.*, p. 90.

campo de batalha em que, de um lado, eminentes penalistas continuam defendendo a absoluta validade do princípio *Societas delinquere non potest*, de outro, não menos preclaros escritores, sustentam a tese contrária, estendendo aos entes coletivos a capacidade de delinquir.

CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO afirmam que "... toca um dos pontos nevralgicos do direito penal: o da responsabilidade penal das pessoas jurídicas". (45) Entretanto, apesar da opinião em contrário de penalistas da envergadura de SEBASTIAN SOLER, EUSEBIO GÓMEZ e LUIZ JIMÉNEZ DE ASÚA, "... No campo do direito positivo de nosso país, acrescentam aqueles juristas argentinos, parece avançar cada dia mais a tese da responsabilidade penal das pessoas jurídicas". (46)

O problema vem de que as pessoas jurídicas, de acôrdo com o direito civil, não têm capacidade própria, apenas agem no campo do direito debaixo de representação. O crime e, em consequência, a responsabilidade penal baseada na responsabilidade moral fundamentada na "capacidade de entendimento e na liberdade de vontade", não poderia, assim, ser cometido por pessoa desprovida de aptidão volitiva. Não haveria, dêsse modo, imputabilidade. Imputar-se à pessoa jurídica a conduta delituosa seria o mesmo que afirmar, em direito penal, uma responsabilidade objetiva ou sem culpa.

Ora, "no conceito de delito, foi incluído o elemento culpabilidade. Para ser punida, a ação humana deve ser culpável — poder-se atribuir à culpa (latu sensu) do seu autor". (47) E se "o dolo e a culpa pressupõem indispensáveis condições psíquicas" (48) como atribuí-los a pessoas jurídicas? — São critérios biopsicológicos que conduziram o legislador à estruturação do problema da imputabilidade e, em decorrência desta, o assentamento da responsabilidade penal. Pode-se, entretanto, obviar as dificuldades que apresenta o tema com o estabelecer-se a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas, tendo em vista a sua natureza de ente ideal e não deixar de imputar-lhes a prática de delitos porque não são pessoas do mundo físico como nós, capazes de se autodeterminarem. E' mais uma questão de preconceito e de apêgo às tradições do individualismo do que uma dificuldade de ordem prática intranponível. Parecem muito fortes os argumentos dos que sustentam a irresponsabilidade penal das pessoas jurídicas, mas a realidade é que não resistem a uma observação mais profunda. Haveria mesmo, dentro da teoria da representação, que rege a atividade das pessoas jurídicas, lugar para estender-se até elas responsabilidade penal. As pessoas coletivas são dotadas de vontade, ainda que entes de constituição ideal apenas. A vontade deliberada de seus representantes é a sua própria vontade, coincidente ou não com a de todos os membros.

Dotadas, assim, de uma vontade própria, capazes são, portanto, de consciente e livremente deliberar. Podem, pois, com seus atos ofender a ordem penal. Podem tornar-se, portanto, como realidades sociais que são, temíveis e perigosos agentes de perturbação da ordem social e econômica.

(45) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 72.

(46) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 73.

(47) GARCIA, BASILEU, *op. cit.*, p. 323.

(48) GARCIA, BASILEU, *op. cit.*, p. 323.

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, em tese excelente que apresentou à outra Congregação da Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, tratou com inexcusável brilho o tema da responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Observa esse ilustre jurista que "...quando as civilizações atingem períodos em que predominam as tendências coletivistas, as diversas modalidades de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, adquirindo importância e capacidade de ação, tornam-se, em razão dessa mesma força, ameaçadoras e lesivas aos interesses alheios aos seus. Como consequência inevitável disso aparece logo a reação dos Estados, procurando limitar-lhes as atividades, e surge, como resultado igualmente natural, a inclinação da doutrina científica, no sentido de considerar, na pessoas jurídicas, possíveis agentes de infrações penais". (49) São, por conseguinte, de acordo com o seu comportamento, capazes de delinquir, de agir em desconformidade com a ordem penal, infringindo-lhe os preceitos pela prática de atos antijurídicos e lesivos do interesse alheio. Sem prejuízo da responsabilidade pessoal dos seus representantes, podem e devem ser-lhes cominadas penas. No caso particular de infrações ao controle de câmbios, em que a prática envolvente é, de um modo geral, a fraude, não se trata, pois, de estabelecer-se responsabilidade penal sem culpa (*latu sensu*), pois que esta nas fraudes é elemento essencial.

Assim é que contornou o legislador argentino, conforme ensinamento de CARLOS JÁUREGUI e JOSÉ PIÑEIRO, a dificuldade, por isso que "A lei pode estabelecer situações das quais surjam *objetivamente* responsabilidades penais, mas quando isto sucede é porque a culpa se presume". (50)

Assim é que as leis argentinas de repressão à especulação ilícita, para citarmos exemplos de controle de preços, estabeleceram que, sem prejuízo da responsabilidade pessoal dos autores, a pessoa jurídica se submeterá a processo. "Nos casos de condenação de uma pessoa jurídica, associação ou sociedade, se poderá impor como sanção complementar a perda da personalidade e a caducidade das prerrogativas que lhe tiverem sido concedidas". (51) Isto que se disse com respeito à especulação ilícita, também é válido para os casos de repressão aos monopólios, tendo a lei argentina estabelecido que, quando "...o fato resulte cumprido em nome, com o auxílio ou em benefício da pessoa ideal", esta é solidária e penalmente responsável (52). Os citados juristas argentinos concluem que "como não se pode admitir que exista responsabilidade penal sem culpa, esta só pode surgir de circunstâncias estabelecidas na lei". (53) O fato é que a economia dirigida rompe, de certo modo, com os postulados do Direito Penal clássico e, considerando-se a matéria de controle de preços, cuja afinidade com o controle de câmbios se estabelece pela simples inspeção que se faça num mercado de câmbio de taxas oficiais, o discutido princípio da responsabilidade penal das pessoas jurídicas foi introduzido na legislação argentina em matéria tributária, no controle do comércio de carnes,

(49) MELO FRANCO, A. A. DE, *Resp. criminal das Pessoas Jurídicas*, Graf. Ypiranga; Rio, 1930, p. 10.

(50) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 74.

(51) V. a respeito JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 76.

(52) JÁUREGUI, CARLOS e PIÑEIRO, JOSÉ, *op. cit.*, p. 76.

(53) *Op. cit.*, p. 76.

na identificação de mercadorias, na repressão de monopólios, sobre a especulação ilícita, etc., conforme atestam os autores argentinos já tantas vezes citados.

Como confirmação da influência derogatória dos princípios clássicos do direito penal que a economia dirigida vem consolidando nos últimos tempos, podemos trazer à luz um exemplo colhido em legislação nossa: o Decreto n.º 14.728, de 16/3/1921, que aprovou o Regulamento para a Fiscalização dos Bancos e Casas Bancárias, estatui no seu art. 74 que “quaisquer indivíduos ou *personas jurídicas*, que praticarem operações proibidas neste regulamento ou pelo inspetor de bancos, serão punidos com a *mesma penalidade* aplicada aos bancos e casas bancárias”. JAYME LEONEL diz que “isto, entretanto, não significa nenhum desrespeito ao princípio da *personalidade* da pena. Há, antes, o implícito reconhecimento de uma espécie de responsabilidade *subsidiária*, a cargo da pessoa jurídica, como garantia do cumprimento da obrigação penal de que, conforme nota MAGGIORE — existem antecedentes na Lei italiana n.º 5, de 7 de janeiro de 1929, sobre *transgressões de leis financeiras*”. (54)

O problema da responsabilidade penal das pessoas jurídicas mais antigo que poderia parecer à primeira vista, foi objeto de largos debates em que se defrontaram os mais ilustres representantes da ciência penal de todo o mundo. As sanções preconizadas pelo legislador argentino para casos de especulação ilícita já tinham sido recomendadas em 1929, quando da realização de um Congresso Internacional em Bucareste, em moção que se traduz nas seguintes palavras:

1.º) Que sejam estabelecidas em direito penal interno medidas eficazes de defesa social contra as pessoas morais, quando se trate de infrações perpetradas com o fim de satisfazer o interesse coletivo das mencionadas pessoas ou com os meios fornecidos por elas e que arrastem assim sua responsabilidade.

2.º) Que a aplicação das medidas de defesa social à pessoa moral não deve excluir a possibilidade de uma responsabilidade penal individual para a mesma infração, das pessoas físicas, que têm a administração ou a direção de interesses de pessoal moral, ou que cometeram a infração com os meios tornados pela pessoa moral”. (55)

Era, pois, o reconhecimento de uma solidariedade penal das pessoas jurídicas, como entes ideais, com as pessoas físicas, seus representantes, na consumação de um mesmo delito.

Pode diferir a modalidade da pena, mas isto não constitui novidade, porque seriam de acordo com a natureza da pessoa jurídica as penas que lhe teriam de ser infligidas. As penas privativas de liberdade e que condizem com a natureza física do homem, evidentemente não teriam guarida num sistema repressivo em que as sanções a serem cominadas se dirigem a entes ideais. Mas nada impede que outras sanções penais se apliquem. Por isso, AFONSO ARINOS observa que “Naturalmente que às pessoas jurídicas, dada a sua ausência de organização física, não poderão ser infligidas senão certas

(54) LEONEL JAYME, *op. cit.*

(55) V. MELO FRANCO, A. A. DE, *op. cit.*, pp.92-3.

espécies de penas, compatíveis com a responsabilidade e personalidade das mesmas. Penas afliitivas ou pecuniárias, em geral. Multas, suspensão de atividades, *dissoluções*... (56)

Em consolidação do que vimos afirmando e para que não se arrepiem muito os que ainda se achem apegados aos princípios do individualismo jurídico, provindos de noções falíveis como a própria natureza humana, colhemos essa afirmação de AFONSO ARINOS com relação ao nosso Direito: "Ele (57) estabeleceu de modo insofismável, por termos precisos e diretos, a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado que as nossas leis penais, desde 1830, como vimos, vêm reconhecendo mais ou menos indiretamente, por proposições veladas por referências acidentais". (58)

Como exemplo recente de suspensão de atividades, pena tipicamente de natureza penal e adequadas às pessoas igualmente jurídicas, citamos o art. 11 da Lei n.º 2.145, de 29/12/1953 (criou a Carteira de Comércio Exterior): prorrogada pelas Leis ns. 2.410 e 2.807, de 29/1/55 e 28/6/56, respectivamente:

"Art. 11. Sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, e além de incidirem em multas de Cr\$ 5.000,00 a Cr\$ 20.000,00, ficarão impedidos de importar e exportar, por período de seis a doze meses os que por declarações falsas, ou outros processos dolosos, infringirem os preceitos desta lei" (grifo nosso).

JUSTIFICATIVA DO PEDIDO DE ELEVÇÃO A ILÍCITO PENAL DAS INFRAÇÕES AO CONTRÔLE DE CÂMBIOS

Chegamos assim ao termo final do caminho por onde tivemos de percorrer ao analisar a legislação de câmbios sob o aspecto penal. Vimos que o contrôlo de câmbios como instrumento de política econômica, poderoso que é, deve ser tutelado por um sistema de leis eficientes, capazes de, pelo temor que incutam os pessoas, prevenir os abusos e desrespeitos. Se impotentes, é de se lobrigar desde longe a temibilidade dos recalcitrantes, que bem justifica a reação do Estado colhendo-os nas malhas do Direito Penal, como *ultima ratio*, no dizer de NELSON HUNGRIA, de que lança mão o legislador. Aos solidária e penalmente responsáveis com as pessoas jurídicas, penas privativas de liberdade; àque-las, as condizentes com a sua natureza ideal, até a máxima, isto é, a dissolução.

Sabemos que muitos seriam os óbices, os tropeços e as discussões que a implantação de uma pena de prisão para as violações ao contrôlo de câmbios haveria de levantar.

Aventuramo-nos a escrever este trabalho animado pelo espírito de colaboração com a opinião pública, como que adormecida diante de infrações contra as quais os sentimentos de moral média de nosso povo ainda não estão bastante afinados para compreender o vulto dessas violações, a potencialidade dos danos que podem causar à nossa economia, além de, com

(56) MELO FRANCO, A. A. DE, *op. cit.*, pp. 74-5.

(57) Art. 12 da Lei n.º 4.269, de 17-1-1921.

(58) MELO FRANCO, A. A. DE, *op. cit.*, p. 110.

relação à integridade, por assim dizer, moral do Estado, assim como à sua funcionalidade, o quanto de desprestígio inegavelmente acarreta a conduta de firmas e indivíduos inescrupulosos, astutos, engenhosos, capazes de, ardilosamente, urdir e aparatar toda uma trama com o fim de neutralizar o controle do Estado sobre as divisas que, no fundo e na sua maior parte, representam o resultado da exportação de produtos brasileiros, a cujo valor indissolúvelmente se ligou o trabalho de nosso povo e que melhor fim bem merece do que virem a ser objeto de *câmbio negro* e de todo o séquito de malefícios que este arrasta consigo à coletividade.

O fato de os crimes de direito comum se catalogarem pelo profundo sentimento de repulsa que a conduta delituosa é capaz de permanentemente despertar num determinado grupo social, num povo, por exemplo, não afasta a possibilidade de se tipicar como crime a infração ao controle de câmbios porque este não seja duradouro.

Para nós este argumento é falso, tendo em vista a natureza especial da legislação. Não fôsse isto verdade e não veríamos o Estado, intervindo diretamente no jogo das competições econômicas dos indivíduos, reprimir com penas privativas de liberdade, os atentados à economia popular e outras formas novas de delitos.

O que hoje constitui ilícito punível ainda administrativamente, poderá amanhã sê-lo por via judicial. "A *identidade* essencial entre o delito administrativo e o delito penal é atestada pelo fato histórico, aliás, reconhecido por GOLDSCHMIDT, de que "existem poucos delitos penais que não tenham passado pelo estado de delito administrativo".

A disparidade entre um e outro, repita-se, é apenas *quantitativa*.

A punição de certos ilícitos na esfera do direito administrativo, ao invés de o ser na órbita do direito penal comum, não obedece, como já frisamos, senão a razões de conveniência política: *para o delito penal comum é transportado apenas o ilícito administrativo de maior gravidade objetiva ou que afeta mais direta e intensamente o interesse público ou social, passando, assim, a ilícito penal. O ilícito administrativo de menor entidade não reclama a severidade da pena criminal*". (59)

O EXEMPLO DE OUTROS POVOS

Em apoio da sugestão que damos neste trabalho, devemos acrescentar que, na Alemanha, na Argentina, na Áustria, na Bulgária, no Canadá, no Chile, na Dinamarca, no Egito, na França, para citarmos países de reconhecida consciência jurídica evoluída, as infrações à regulamentação dos câmbios constituem crimes puníveis com as penas privativas de liberdade, sem prejuízo das sanções de caráter administrativo.

Se estas minhas considerações encontrarem eco na consciência jurídica de nosso povo, damo-nos por satisfeito em ver que o Estado não pode permanecer complacente com a atitude hostil dos que, ferindo as suas leis, contribuem para a verificação de desigualdades que a evolução dos tempos

(59) HUNGRIA, NELSON, apud LEONEL JAYME, *op. cit.*, pp. 55-56.

nos obriga a dissipar. Se não, aqui fica um protesto sereno contra aqueles que, ideal ou fisicamente constituídos, não se encontram moralmente dotados para viverem em comum com os seus pares, por não pretenderem satisfazer as mínimas exigências éticas do meio ambiente, nem tampouco comungam os mesmos ideais.

Entre nós, a par das multas, do seqüestro dos valores e fundos, e impedimentos de exercer as atividades por determinada época, vimos que nada além existe para punir as infrações à regulamentação cambial. A multa, enquanto noutros países de contróle de câmbios como o nosso, atinge o décuplo do valor da operação, nós a cominamos apenas no valor do dôbro para os casos de operações de câmbio ilegítimas, de acôrdo com o art. 6.º, do Decreto número 23.258, de 19/1/1933!!!

"Dia virá, diz JAYME LEONEL, e talvez não tarde muito, que uma legislação mais severa venha a substituir os textos vigorantes, positivamente desajustados e desatualizados, para adotar outros meios de reação, mais próprios e mais identificados com a realidade do mundo contemporâneo". (60)

E' um justo anseio que deveria generalizar-se.

(60) LEONEL JAYME, *op. cit.*, p. 83.

Consultor-Geral da República

Restituição de excesso no pagamento da remuneração. Aprovo.

PARECER

Número de referência: A-25

I

Tendo vários militares da Aeronáutica percebido, no exterior, vencimentos e vantagens a maior, questiona-se, no processo, sobre a forma de restituição do excesso no pagamento da remuneração.

Entende o Ministério da Fazenda, pela voz da sua Procuradoria-Geral, que a repartição do indébito deve ser feita, de uma só vez, mediante carga imposta pela Delegacia do Tesouro Nacional em Nova York. Obtempera o Ministério da Aeronáutica que a dedução, a incidir sobre os vencimentos atuais, não poderá exceder ao décimo do soldo.

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República determina, a respeito da controvérsia, o pronunciamento da Consultoria Geral da República

II

A dívida dos militares, a que alude o processo, não é impugnada pelo Ministério da Aeronáutica. Decorre da alteração do divisor, na conversão dos vencimentos e vantagens pagos, no exterior, em moeda estrangeira. O Decreto nº 38.933, de 26 de março de 1956, elevou a Cr\$ 31,82, o valor do unitário do dólar para aquele efeito, abandonando o critério da taxa oficial de venda da moeda norte-americana, adotado no Decreto nº 33.642, de 24 de agosto de 1953.

Determinada a aplicação do novo divisor a partir da data do aumento de vencimentos e vantagens decorrentes das Leis números 2.710 e 2.745, ou seja, desde 1º de janeiro de 1956, ocorreu excesso quanto aos saques feitos, por adiantamento, pelos militares em serviço no exterior, totalizando cerca de 17.000 dólares, conforme demonstrativo constante do processo.

III

A obrigação de restituir o pagamento excessivo configura-se à luz do art. 964 do Código Civil Brasileiro, *in verbis*:

"Todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir".

A *repetitio indebiti*, faculdade de se reaver o pagamento feito por erro, funda-se no princípio geral de direito que repele o enriquecimento sem causa e visa a restaurar o equilíbrio obrigacional entre as partes.

A repetição far-se-á voluntariamente, mediante acôrdo, ou judicialmente, pela ação de *in rem verso*.

O princípio, próprio do direito privado, estende-se, no regime do direito administrativo, às relações patrimoniais entre o Estado e os seus servidores.

Alterada, por força da norma sucessiva, a obrigação de pagar, os adiantamentos feitos, à base antiga, devem ser compensados, de modo a se repetir o pagamento a maior.

A indenização devida à Fazenda Nacional pelo valor do excesso poderá ser compulsoriamente debitada em folha de pagamento ficando, porém, nessa hipótese, adstrita aos percentuais máximos admitidos em lei que são, para os civis, o do art. 125 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952) e, para os militares, o do artigo 329, alínea d, do Código de Vencimentos e Vantagens (Lei nº 1.316, de 20 de janeiro de 1951).

A Administração pode exercer o seu direito à repetição do indébito, amigavelmente, de uma só vez, ou em parcelas.

Não havendo acôrdo, poderá ocorrer à via judicial, mediante ação própria contra o patrimônio que se enriqueceu sem justa causa.

Se, no entanto, preferir a execução coativa, na própria via administrativa, não poderá exceder aos descontos obrigatórios

consignados para as indenizações e reposições a favor da Fazenda Nacional.

Tais limites poderão, em princípio, ser ultrapassados, quando o pagamento se houve por má fé, ou quando decorreu de execução provisória de sentença que, uma vez reformada, restitui as partes ao estado anterior, reparados os danos decorrentes (Código de Processo Civil, art. 883), o que, porém, não se verifica, no caso.

Com êsses esclarecimentos, ficou solucionadas as dúvidas que inspiraram a audiência desta Consultoria-Geral.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 9 de agosto de 1957. —
CAIO TÁCITO, Consultor-Geral da República.

(Rest. proc. ao M. Aer, em 27/8/57 por intermédio do Gab. Militar da P.R.).

(Publicado no *Diário Oficial* de 27 de agosto de 1957, página nº 20.625 — Seção I)

Processos administrativos instaurados na Alfândega de Santos, com respeito ao exercício das funções de corretor de navio.

PARECER

Número de referência: A-16.

I

Acolhendo sugestão do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao exame desta Consultoria-Geral os autos do processo administrativo instaurado na Alfândega de Santos, com respeito ao exercício das funções de corretor de navio.

O ponto focalizado na consulta consiste na aplicação do Decreto nº 5.595, de 6 de dezembro de 1928, e do respectivo regulamento, baixado com o Decreto nº 19.009, de 27 de novembro de 1929, aos corretores de navios em serviço naquele porto.

O Ministério da Fazenda, especialmente pelos pareceres da Procuradoria da Fazenda Nacional (fólias 345-358 e fls. 363-365), sustenta que dita legislação é de âmbito nacional, embora a ementa do primeiro ato mencione apenas os corretores no Distrito Federal.

O Senhor Consultor Jurídico do D.A.S.P. discrepa desse entendimento, observando, com arrimo na lição de CARLOS MAXIMILIANO, que “a inconciliabilidade entre a ementa e o texto legal há de ser provada com argumentos convincentes, que demonstrem a pretendida desarmonia, já que a presunção é em sentido contrário, isto é, a ementa da lei sempre se entende como facilitando a sua inteligência”.

II

O excelente parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional no Distrito Federal, de autoria do Dr. PEDRYLVIO FRANCISCO GUIMARÃES FERREIRA, dispensa-me do histórico do regime jurídico dos corretores de navios que, embora sujeitos à legislação comercial exercem, contudo, função pública *lato sensu*, na qual são providos, mediante nomeação, pelo chefe do Poder Executivo.

A legislação abundante, fragmentária e imprecisa com mais de um século de atos sucessivos, adota, com temperamento, o princípio da corretagem oficial, sujeita a seleção, controle e disciplina do Estado.

A hipótese não se pode, assim, limitar, simplesmente, a torneios de hermenêutica sobre a validade das ementas em confronto com o texto das leis a que encabeçam, deixando de lado o caráter publicístico inerente às funções de corretor de navios, que não podem ser postergadas.

Por certo, as normas existentes não são escorregadas, nem incensuráveis em sua feitura técnica. Deve, porém, o exegeta examiná-las, à luz do interesse público e da continuidade de sua aplicação.

A atividade dos corretores de navios está, tradicionalmente, vinculada à regulamentação estatal. Ainda, portanto, que se possa conceber a inaplicação das leis invocadas aos que servem em outros portos sobreviveria, quanto a eles, o direito anterior, que já acolhia a competência normativa e disciplinar do Poder Público.

Acresce que o Senhor Ministro da Fazenda, em circular nº 3-40 (D. O. de 16-1-40 e pelo despacho presidencial na Exposição de Motivos nº 636, do mesmo ano, interpretou a lei, encarecendo

“que, em face do que dispõe o Decreto número 5.595, de 6 de dezembro de 1928, que se aplica aos corretores de navios de todo o país, só aos nomeados

pelo Governo Federal é permitido o exercício da profissão”.

Tais atos, reproduzidos, na época, em portarias do Senhor Inspetor da Alfândega de Santos, e divulgados na imprensa local (fls. 232-237), não poderiam ser ignorados pelos interessados, que ali exerciam os seus misteres.

Ocorre, sobretudo, que, em virtude dêsse entendimento oficial, os interessados foram nomeados corretores de navios, mediante decreto do Senhor Presidente da República, cujo apoio legal decorria do caráter nacional atribuído à legislação profissional em causa.

Não podiam os interessados, investindo-se nas funções por força de provimento federal, desconhecer os deveres e responsabilidades que daí resultavam.

A lei federal não os podia colher somente para efeito da competência de nomear, sem a êles se aplicar no capítulo de deveres e responsabilidades.

A aceitação do cargo, nos moldes formais de que se revestiu, importava, implicitamente, a subordinação ao regime jurídico inerente àquela nomeação.

III

Como, no entanto, a própria controvérsia entre os especialistas demonstra a incerteza sobre o exato sentido das normas focalizadas, não é demais conceder aos indiciados no processo administrativo o benefício da dúvida, de modo a isentá-los da responsabilidade administrativa.

As faltas disciplinares não prescindiriam, no caso, do elemento subjetivo, do *animus* de antijuridicidade, na abstenção prolongada do exercício da profissão.

Sugiro, portanto, que se lhes marque prazo razoável para que reassumam a atividade, somente vindo a se consumir a exoneração, pelo abandono do cargo, se não atenderem, satisfatoriamente, a essa convocação.

Paralelamente, é de toda conveniência que o Governo promova, com brevidade, diligências junto ao Poder Legislativo, no sentido da rápida apreciação do projeto n.º 4.234/54, que, segundo consta do processo, se encontra em trânsito no Congresso Nacional.

Atualizado êsse projeto, se necessário fôr, de modo a conciliar os interesses em

jôgo, a sua aprovação virá sanear o panorama legislativo das incertezas e perplexidades que se defrontam na interpretação das leis em vigor.

E' o meu parecer, salvo melhor juízo.

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

“Aprovado, 17/8/57”. (Rest. proc. M. F., em 19/8/57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 19 de agosto de 1957, páginas números 20.047 e 48 — Seção I).

*Reversão ao serviço ativo do
Exército, em que é interessado
2.º Tenente da Reserva Remune-
rada.*

PARECER

Nº de referência: A-28.

I

HAMILTON REY, 2º Tenente da Reserva Remunerada do Exército, pretende reverter ao serviço ativo, com apoio na Lei nº 2.332, de 8 de novembro de 1954.

O Senhor General Ministro da Guerra, face a divergência de opiniões, propõe a audiência da Consultoria-Geral da República e o Senhor General Chefe do Gabinete Militar, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, remete o processo à minha apreciação.

II

O requerente, reformado em 1940 por incapacidade física, foi considerado apto para o serviço e, em consequência, passou à reserva, em 1949, nos termos do art. 62 do Decreto-lei nº 9.698, de 1946 (Estatuto dos Militares).

A Lei nº 1.030, de 1950, e a de nº 2.332, de 1954, que alterou, já encontraram, assim, consolidada a situação jurídica do interessado como oficial da reserva.

Não mais se tratava de inativo incapaz que, pela cessação do impedimento, afirmada na inspeção médica periódica (art. 2º da Lei nº 2.332), devesse reverter à atividade.

A reaquisição da capacidade, ocorrida à luz do direito anterior, já produziu efeitos jurídicos, mediante a passagem do inativo para a reserva de 1ª classe.

Não cabia aplicar, ao caso, as leis especiais supervenientes, como, na época, se decidiu na instância ministerial.

Menos ainda, agora, poder-se-á, ampliativamente invocar essa legislação que se acha revogada pelo artigo 14, da Lei de Inatividade dos Militares (Lei nº 2.370, de 1954), como tive ensejo de salientar em parecer nº A-6 (*Diário Oficial* de 26 de julho último página nº 18.456) em consonância com anteriores pronunciamentos do ilustre titular desta Consultoria-Geral.

A pretendida reversão ao serviço ativo não tem, a meu entender, sedimento legal e deve ser indeferida.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 8 de agosto de 1957. — CAIO TÁCITO, Consultor-Geral da República. "Aprovo. Em 16/8/57" (Rest. proc. M. G., em 19/8/57, por intermédio do Gab. Militar da Presidência da República).

(Publicado no *Diário Oficial* de 19 de agosto de 1957, à página nº 20.048 — Seção I).

Recurso apresentado por PEDRO FARIA DOS SANTOS, da decisão ministerial que indeferiu seu pedido de anulação do ato que o dispensou da função de extranumerário-diarista.

PARECER

Nº de referência: A-8.

I

PEDRO FARIA DOS SANTOS recorre da decisão ministerial que indeferiu o pedido de anulação da portaria do Comandante da Base Aérea de Recife, pela qual foi dispensado da função de Auxiliar de Cozinheiro ali exercida.

Tendo servido como diarista de 15 de agosto a 1º de setembro de 1944, foi readmitido em 1º de janeiro de 1945 e afinal dispensado em 20 de julho de 1950, após haver sofrido seis penas de suspensão, convertidas em multa.

Em petição protocolada a 20 de julho de 1955 requereu a anulação do ato de dispensa, alegando haver adquirido estabilidade, na forma do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez computado o tempo de serviço militar e estadual que, somente então, comprovou possuir.

O indeferimento do pedido fundou-se em que, não tendo invocado, em tempo hábil, a garantia de estabilidade, ocorreu prescrição do direito, que lhe assistia, cujo prazo começou a correr da Lei nº 525-A, de 1948.

II

O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias equiparou aos funcionários estáveis os "atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos".

A aplicação inicial do preceito apenas considerava, para o cálculo do quinquênio, o tempo de serviço federal (Circular nº 15-47 da Presidência da República: acórdãos do Supremo Tribunal Federal, no mandado de segurança nº 816 e do Tribunal Federal de Recurso na apelação cível nº 1.258, comentados por CARLOS MEDEIROS SILVA, in *Revista de Direito Administrativo* — vol. 16, pág. 34-60).

A Lei nº 525-A, de 7 de dezembro de 1948, autorizou, porém, a contagem do tempo de serviço público estadual e municipal, para efeito da equiparação prevista no texto transitório da Constituição, instituindo *direito novo*, com efeitos a partir de sua vigência, como entendeu a jurisprudência (*Revista de Direito Administrativo* — vol. 13, pág. 282; vol. 10, pág. 232; volume 29, pág. 380 e pág. 402).

A declaração da estabilidade seria feita mediante apostila nos títulos respectivos (art. 14), publicando-se as relações dos servidores beneficiados (art. 13).

Não podendo a Administração conhecer o tempo de serviço anteriormente prestado no âmbito estadual ou municipal, cabia implicitamente aos servidores federais a prova do fato, mediante habilitação ao favor concedido pela lei em causa.

Não promovendo a apostila de seu título de admissão e silenciando sobre a garantia de estabilidade, durante mais de cinco anos, mesmo após a sua dispensa do serviço, o recorrente deixou perimir o seu direito, nos

têrmos do Decreto/ nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

O ato da dispensa, baixado pelo Comandante da Base Aérea do Recife, foi formalmente perfeito, de acôrdo com a situação jurídica do servidor, então conhecida, ou seja, a de extranumerário demissível *ad nutum*.

Não se poderia exigir da Administração que modelasse o seu ato sob forma diversa, própria dos servidores estáveis, quando tal circunstância não figurava nos assentamentos de serviço, em virtude de inércia do interessado.

Conclui, assim a Consultoria-Geral da República pela improcedência do pedido, que merece ser indeferido.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 1957.
— CAIO TÁCITO, Consultor-Geral da República.

“Aprovo. — Em 23/7/57” — (Rest. proc. M. Aer., em 24/7/57, por intermédio do Gab. Militar da P| R.)

(Publicado no *Diário Oficial* de 24/7/57, fôlha nº 18.286 — Seção I).

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Contagem, para efeito de gratificação adicional, do tempo em que funcionário público, antes de adquirir essa condição, desempenhou mandato legislativo municipal. Inadmissibilidade.

PARECER

I

Discute-se sobre o cômputo, para efeito de gratificação adicional, do tempo em que funcionário do Ministério da Fazenda, antes de ingressar a serviço da União, desempenhou mandato eletivo municipal.

2. A D. P. deste Departamento opinou contrariamente à contagem pretendida, embora esclarecesse que, para fins de aposentadoria, a matéria tivera solução diversa, conforme parecer nº 66-X, de 30 de junho de 1955, do Dr. Themistocles Cavalcanti, quando no exercício do cargo de Consultor-Geral da República (*Diário Oficial* de 14 de julho de 1955).

3. Em face da natureza do assunto, entretanto, solicitou aquela Divisão meu parecer a respeito.

II

4. A representação eletiva, embora função da mais alta relevância, não é, em si, considerada serviço público, no conceito estatutário.

5. É certo que o Estatuto dos Funcionários, por ficção legal, admite como efetivo exercício o afastamento do servidor em virtude de desempenho de função legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 79, nº VIII). Mas, aí, se trata de exercício intercorrente e não

anterior à investidura em cargo ou função pública.

6. Não se argumente que se a lei considera efetivo exercício de cargo público o afastamento do seu titular para desempenho de mandato legislativo, terá de admitir esse período de representação eletiva como serviço público.

7. A alegação não oferece condições de prosperar. A *ratio iuris* dessa ficção não está na natureza do desempenho de ambas as funções (a legislativa e a executiva), de modo a que se entendesse identificáveis. O que visa o comando jurídico em exame é possibilitar o maior recrutamento possível para as funções legislativas, sem delas privar os funcionários públicos, pois que a tanto poderia importar o permitir que essa atividade lhes viesse causar prejuízo à vida funcional.

8. Não vejo, assim, como considerar, ainda que para efeito de aposentadoria, o período em que o funcionário, antes de ingressar no serviço público, desempenhou mandato legislativo, quer seja federal, estadual ou municipal, não encontrando, *data venia*, razões para enquadrar a espécie no disposto no art. 192 da Constituição Federal, que, ao meu parecer, só alcança os cargos ou funções públicas em sentido restrito.

9. Sendo a contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria encarada com maior liberalidade, o que se impugna quanto a esse efeito repercute nos demais, motivo por que também opino pelo indeferimento do pedido.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 4 de julho de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Revisão de aposentadoria. — Quando tem lugar, após o registro do ato de inatividade pelo Tribunal de Contas.

PARECER

I

Extranumerário-mensalista, amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi aposentado compulsoriamente, quando contava mais de 35 anos de serviço. Daí a aplicação à espécie do disposto nos artigos 176, nº I, combinado com o art. 187, e 184, nº I, todos do Estatuto dos Funcionários.

2. Sendo o interessado Guarda Aduaneiro, referência 21, teve assim, o seu provento correspondente ao salário da referência 22, como determina o disposto no citado art. 184, nº I, do diploma básico dos funcionários públicos, cuja redação é a seguinte:

“Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

I. Com o provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior”.

3. O decreto em que se declara o requerente compulsoriamente aposentado é de 23 de julho de 1953, com efeito a partir de 6 de fevereiro do mesmo ano; o em que se reconheceu, quanto a ele, o direito à vantagem prevista no art. 184, nº I, do Estatuto dos Funcionários é de 8 de fevereiro de 1954, publicado no *Diário Oficial* de 11 subsequente.

4. Acontece que, antes da expedição desse último decreto, já outro fora baixado, em 17 de agosto de 1953, considerando o suplicante melhorado da referência 21 para a referência 22, última da série funcional de Guarda Aduaneiro, com retroação a 31 de dezembro de 1952, nos termos do § 1º do art. 40 do Estatuto dos Funcionários, que dispõe:

“Quando não decretada no prazo legal, a promoção produzirá seus efeitos a partir do último dia do respectivo trimestre”.

5. Como não se encontrava no processo qualquer notícia sobre esse decreto de melhoria, dele não teve conhecimento o Tribunal de Contas da União, quando lhe

foram presentes os autos para registro do ato de inatividade.

6. Decorre daí o pedido de revisão, pois que a melhoria tendo antecedido, na conformidade do § 1º do art. 40 do Estatuto dos Funcionários, à inatividade, deveria o requerente ser aposentado com as vantagens do nº II do art. 184 desse diploma legal, isto é, com o provento aumentado de 20% sobre o salário da referência 22 (última da série funcional), e não do modo como o foi (com o provento igual ao salário da referência 22, desprezando-se a melhoria a essa referência, cujos efeitos, *ex-vi legis*, haviam retrotraído a 31 de dezembro de 1952).

7. A D. P. deste Departamento, examinando a espécie, invoca parecer do atual titular da Consultoria-Geral da República e pronunciamento que emiti no processo número 10.598-55 (parecer publicado no *Diário Oficial* de 8 de maio de 1956), concluindo por que, em face dessas manifestações, já não seria de modificar-se a decisão administrativa decorrente do registro do Egrégio Tribunal de Contas da União.

8. Não obstante, solicita aquela Divisão minha audiência a respeito, a fim de que se esclareça:

“a) se, como entende esta D. P., pode ser decretada a promoção de servidor aposentado, sempre que correspondente a trimestre anterior à aposentadoria, e ainda que a aposentadoria esteja registrada no Tribunal de Contas;

b) se, em caso afirmativo, a promoção retroativa, devendo vigorar a partir de data anterior à aposentadoria, implica na revisão desta, ainda que já registrada no Tribunal de Contas;

c) como, sendo possível a promoção na hipótese da alínea a, e não sendo possível a modificação da aposentadoria, poderão ser atribuídas as vantagens do art. 184 do E. F.”.

II

9. A hipótese do processo não pode ser solucionada com assento nos pareceres invocados pela D. P., por isso que apresenta aspectos especiais, que modificam substancialmente as conclusões.

10. E' defesa a revisão de aposentadoria, promovida pela própria administração, quando, após registro do ato pelo Tri-

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

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

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

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

14. Trancar-se a via administrativa, em hipótese como a deste processo, para remeter o interessado ao Judiciário, quando o direito é líquido e certo, seria, ao meu parecer, providência sem qualquer vantagem, incompatível com o Estado de Direito, desde que a administração dispõe de meio eficiente de solução.

15. Creio, assim, ter respondido aos dois primeiros itens da consulta, tornando prejudicado o terceiro e último.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 3 de julho de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Dupla aposentadoria. Interpretação do art. 1º da Lei nº 2.752, de 1956. Incidência deste dispositivo aos extranumerários da E. F. C. B., amparados pelo art. 23 do A. D. C. T., desde que satisfeitos todos os requisitos expressos e implícitos naquele preceito legal.

PARECER

I

Extranumerário da Estrada de Ferro Central do Brasil, amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com mais de 35 anos de serviço, solicita aposentadoria, com fundamento no art. 176, nº II, combinado com o art. 184, nº I, do Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952).

2. Sobre o direito do suplicante à aposentadoria na forma requerida, não há qualquer controvérsia no processo, tendo-se suscitado dúvida, apenas, quanto à aplicação ao interessado do disposto no art. 1º da Lei nº 2.752, de 10 de abril de 1956, que assegura a percepção cumulativa de aposentadoria e outros benefícios aos servidores ali abrangidos, nas condições que especifica.

3. A D.P. deste Departamento, ao se manifestar sobre o assunto, opinou pela inaplicabilidade da Lei nº 2.752, de 1956, à hipótese de que se trata, concluindo, todavia, por solicitar meu parecer a respeito.

II

4. A questão da dupla aposentadoria pelo exercício de um mesmo cargo, por servidores contribuintes da Caixa de Aposentadoria e Pensões, antes da vigência da Lei nº 2.752, de 1956, suscitou acaloradas discussões, ensejando pronunciamentos jurisdicionais ora num sentido, ora noutro.

5. Os que defendiam a impossibilidade da percepção de dois proventos de aposentadoria num mesmo cargo, invocavam o princípio *non bis in idem*, não encontrando razões justificativas de medida dessa natureza, que consideravam estrúxulas e altamente onerosa ao erário.

6. Já os defensores da tese oposta argumentavam no sentido de que, sendo gratuita a aposentadoria pelo Tesouro Nacional, pois que o Estado a concede aos seus servi-

dores sem qualquer contribuição por êstes recolhida com tal objetivo, e a aposentadoria concedida pelas Caixas como contraprestação de contribuições mensais fixadas segundo cálculos atuariais, representava esta verdadeira seguro e, se não deferida juntamente com a aposentadoria pelo Tesouro Nacional, haveria um locupletamento ilícito pela obtenção de um prêmio em favor da Caixa sem o pagamento do seguro, ao se realizar a condição aleatória que motivou o contrato.

7. A essa controvérsia não ficou indiferente o legislador, que, ao intervir no debate, deu a solução preconizada pela segunda corrente doutrinária, reconhecendo a natureza securitária da aposentadoria concedida pelas Caixas, hoje fundidas numa só, possibilitando, assim, a dupla aposentadoria em virtude do exercício de um mesmo cargo, nas condições estatuídas no art. 1º da Lei nº 2.752, de 1956.

8. Nenhuma dúvida mais se levanta a êsse respeito, embora se tenha criticado a orientação da Lei nº 2.752, de 1956, entendendo-se altamente onerosa aos cofres públicos, como se vê do Parecer nº 73-Z, de 11 de junho de 1956, do Dr. Consultor-Geral da República (A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, *Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1956, vol. I, págs. 253 a 159).

III

9. Dispõe o art. 1º da citada Lei nº 2.752, de 1956:

“E” permitida aos funcionários e servidores públicos, civis e militares, a percepção cumulativa de aposentadoria, pensão ou quaisquer outros benefícios devidos pelas instituições de previdência e assistência social com os proventos de disponibilidade, aposentadoria ou reforma (Decreto-lei nº 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, e Decreto-lei número 8.821, de 24 de janeiro de 1946), sem qualquer limite ou restrição.

Parágrafo único. As vantagens desta lei beneficiarão aos que não perderam a condição de servidor ou funcionário público ao ser instalado o regime autárquico”.

10. Da redação do parágrafo único acima transcrito, verifica-se, para logo, que são requisitos fundamentais para o acúmulo de aposentadoria num mesmo cargo:

a) que, ao ser instalado o regime autárquico na entidade em que serve, não tenha o beneficiado perdido a sua condição de servidor ou funcionário público;

b) que nela haja ingressado antes dessa transformação em autarquia, na condição de servidor ou funcionário público (consequência da expressão legal — “aos que não perderam a condição de servidor ou funcionário público”);

c) que continue a contribuir para a Caixa de Aposentadoria e Pensões.

11. Tais exigências são facilmente compreensíveis pois, sem elas, evidentemente, não ocorreria a hipótese de dupla aposentadoria. Para que esta se verifique é indispensável que o beneficiado continue na condição de servidor público, só quando teria direito à aposentadoria pelo Tesouro Nacional. Na qualidade de simples servidor autárquico, sem vínculo com a administração direta, a aposentadoria só poderia ser deferida pela C. A. P. respectiva, cabendo ao Tesouro Nacional, apenas, a diferença, se houvesse, entre os proventos pagos pela instituição de previdência e os que percebem da União servidores em idêntica situação, nos termos do art. 1º do Decreto-lei número 3.769, de 28 de outubro de 1941, cuja redação é a seguinte:

“Art. 1º Os funcionários públicos civis da União, associados de caixas de aposentadoria e pensões, quando aposentados, terão direito ao provento assegurado aos demais funcionários, de acordo com a legislação que vigorar.

Parágrafo único. A diferença entre o provento pago pela caixa respectiva e aquele a que tiver direito o funcionário, na forma deste decreto-lei, correrá à conta da União”.

12. Essa complementação, como é óbvio, não se confunde com a dupla aposentadoria, que só incide sobre os servidores que, além do direito de aposentar-se pelo Tesouro Nacional, têm assegurada idêntica vantagem pela C. A. P. respectiva, sendo este último benefício decorrente de contraprestação securitária em virtude de prêmios pagos mensalmente, segundo cálculos atuariais.

13. E, neste caso, convém frisar, de logo, não se adiciona aos proventos pagos pela instituição de previdência a complementação a que se refere o parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n. 3.769, de 1941,

acima transcrito, já que o servidor possui maior vantagem do que a ali assegurada, visto que a União já lhe garante uma aposentadoria, além daquela, nas mesmas condições da atribuída aos seus demais funcionários. A contraprestação da instituição de previdência, decorrente do seguto efetuado, será, assim, correspondente aos prêmios pagos, na base dos respectivos cálculos atuais.

IV

14. No caso do processo, o requerente é artífice, referência 23, da Estrada de Ferro Central do Brasil, tendo sido amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Indaga-se se não perdeu a condição de servidor público ao ser instalado o regime autárquico naquela Estrada, o que, se evidenciado, afastaria a incidência da Lei nº 2.752, de 1956, sobre a espécie.

15. A D. P. deste Departamento entende que sim. A mim, todavia, me parece que não.

16. A aplicação do art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 aos extranumerários da Estrada de Ferro Central do Brasil decorreu das peculiaridades da situação jurídica desse pessoal, regulado pela legislação referente aos extranumerários da União, como se vê do Decreto-lei n. 3.306, de 24 de maio de 1941, especialmente o seu art. 13, com a seguinte redação:

“O pessoal da E. F. C. B., com exceção dos funcionários, ficará sujeito às normas dos Decretos-leis n.s 240, de 4 de fevereiro de 1938, e 1.909, de 26 de dezembro de 1939, com as modificações desta lei e posteriores, até a expedição do regulamento a que se refere o artigo anterior” (grifei).

17. Veja-se, ao propósito, o parecer do Professor Haroldo Valladão, quando no exercício do cargo de Consultor-Geral da República (Parecer nº 279-R, de 29 do março de 1950, in *Pareceres do Consultor-Geral da República*, 1950, vol. IV, pág. 601 usque 606), o qual foi aprovado pelo então Exmo. Sr. Presidente da República (despacho de 7 de abril de 1950, publicado no *Diário Oficial* de 14 do mesmo mês e ano).

20. Ora, só admitindo a continuidade na condição de servidor público é que se poderia aplicar o dispositivo constitucional citado, pois que este, como ficou patenteado com o veto ao art. 5º do projeto que se converteu na Lei nº 525-A, de 7 de dezembro de 1948, não tinha incidência sobre os servidores autárquicos.

18. Parece-nos, destarte, que o art. 1º da Lei nº 2.752, de 1956, tem inteira aplicação ao suplicante.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 5 de junho de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
N.º 32.499 — DISTRITO
FEDERAL

Instituto Brasileiro do Café; aproveitamento de antigos funcionários, prece-dência no quadro da autarquia. Não co-nhecimento do recurso extraordinário.

Relator: O Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

Recorrente: Instituto Brasileiro do Café.

Recorridos: ACÁCIO MANOEL DE AMORIM.

ACÓRDÃO

Vistos etc. Acordam os Juizes da 1.^a turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, não conhecer do recurso, conforme o relatório e notas taquigrafadas. Custas da lei.

Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1957. — BARROS BARRETO, Presidente. — AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA: Adoto o de fls. 2.099 que integra o acórdão recorrido:

“O caso dos autos está assim descrito julgado pela sentença apelada:

ACÁCIO MANOEL DE AMORIM e outros, qualificados nos autos de protesto judicial em apenso, propuzeram essa ação contra o Departamento, hoje Instituto Nacional do Café e a União Federal, referindo: que eram funcionários do D.N.C. e contavam mais de dez anos de serviço, ao extinguir-se esse órgão, em 1946; que a lei n.º 164, de 5 de dezembro de 1947, assegura aos antigos empregados do D.N.C. o aproveitamento, independentemente de concurso, nos órgãos relacionados com economia cafeeira; que este já era o sentido do Decreto-lei n.º 9.784, que criou a Divisão de Economia Cafeeira do Ministério da Fazenda; que, entretanto, jamais foram reconhecidos esses direitos.

Pediram no item 13 da sua inicial 1.º os primeiros do grupo que contavam mais de 10 anos de serviço, quando exonerados por

fôrça do Decreto-lei n.º 9.272, de 22-5-46; que seja reconhecida afinal a inconstitucionalidade do mencionado decreto-lei, assim como decretada a invalidade dos pedidos de dispensa que apresentou o Departamento Nacional do Café, e, em consequência, que sejam os réus condenados a pagar-lhes os ordenados que venciam, a partir da data da dispensa, deduzindo-se o valor da indenização então recebida, até a presente data ou a em que cada qual foi aproveitado em órgão da Economia Cafeeira, ou faleceu, ou foi considerado inapto para o serviço ativo, devendo o valor da condenação ser apurado em execução da sentença, sem prejuízo das demais reparações que lhes cabe em decorrência de qualquer das situações a seguir consideradas;

2.º os que impetraram mandado de segurança e não foram aproveitados (segundo grupo): que, uma vez reconhecido pela revisão do quadro de servidores do extinto D.N.C. (em liquidação) que, a data da instalação da Divisão de Economia Cafeeira (1-7-49), os mesmos deveriam ter sido aproveitados, que sejam os réus condenados a pagar-lhes, desde então, os respectivos vencimentos e proventos outros, e que lhes estavam sendo atribuídos a data em que foram dispensados do D.N.C., nos termos do artigo 1.º da lei n.º 164, de 5-12-47, visto como, salvo apenas tal contestação, o seu direito, em princípio já fôra reconhecido e proclamado por decisão judicial transitada em julgado, proferida nos mandados de segurança n.º 489 e 542;

3.º os que não impetram mandado de segurança mas foram aproveitados na Divisão mencionada acima, e em consequência do mesmo mandado: que, uma vez que fôra reconhecido pela autoridade coatora, a saber, o senhor Ministro da Fazenda, e, por conseguinte, o Poder Público, que se achavam estes nas mesmas condições dos impetrantes, tanto assim que foram convocados, justamente com estes para a Divisão da Economia Cafeeira deverão os réus pagar-lhes nos mesmos vencimentos e proventos mencionados no item anterior, desde 1.º de julho de 1949, até a data dos respectivos aproveita-

mentos e, posteriormente a esta data, as diferenças entre as importâncias que desde então vem lhes sendo pagas e aqueles que efetivamente deveriam receber;

4.º) os que não impetraram mandado de segurança e não foram aproveitados, mas o poderiam ter sido (quarto grupo); que, uma vez reconhecido o seu defeito ao aproveitamento, nas mesmas condições previstas para o segundo grupo acima, e como o direito que lhes ampara é idêntico aos do que impetraram o mandado e também aos do que foram aproveitados na Divisão sem haverem recorrido a essa medida judicial, deverão os réus pagar-lhes os mesmos vencimentos e proventos mencionados no item 2.º supra, relativo aos do segundo grupo.

Em todos os casos acima, e na hipótese de tratar-se de servidores falecidos, os direitos que competiam a estes, compreendidos até as datas dos respectivos óbitos, não quer ser deferidos aos seus herdeiros e sucessores legais, devendo os réus serem condenados ainda ao pagamento dos juros da mora e, por ser inegável a ilicitude dos atos que determinaram as lesões ao direito dos suplicantes, ao pagamento dos honorários de advogado destes, que fôra, pactuados a base de 5% sobre o valor da condenação.

Contestando a ação, o réu alegou: que o patrono dos autores ingressou em Juízo sem mandato regular, que, em relação a numerosos autores há coisa julgada, pois, conforme a própria inicial, não foram felizes em ação anterior, movida na 3.ª Vara da Fazenda Pública; que o mandado de segurança deferido a alguns autores não lhes reconhece vencimentos e proventos outros, mas simples aproveitamento; que o protesto interruptivo da prescrição não foi comunicado nem ao Departamento, nem ao Instituto, estando prescrita qualquer ação contra eles. E pediu absolvição de instância em relação aos autores relativamente aos quais não foi apresentado instrumento de mandato; absolvição de instância por inépcia da inicial decretadação da prescrição quinquenal. A União subscreveu a contestação.

“Réplica a fls. 1.732, com documentos.

Saneador a fls. 1.866, em que se diz que as partes estão bem representadas e se releguem as preliminares de absolvição de instância, por deficiência de representação, e por inépcia da inicial e de prescrição, para a sentença final.

Procedeu-se a prova pericial deferida nesse despacho saneador, conforme laudos de fô-lhas 1.880, 1.942 e 2.041.

A fls. 2.060, ALBERTO JARDIM e outros autores em ação idêntica pediram a reunião dos feitos, a fim de serem julgados conjuntamente. Deferi o pedido, até porque a perícia realizada abrangia as duas ações.

Audiência de fls. 2.061.

Tudo visto e examinado.

Completadas as representações, não há que deferir absolvição de instância por defeito de instrução de inicial. A ocasião própria para esse fim, bem como para apreciar idêntico pedido, relativo a inépcia da inicial, era do saneado, indeclinavelmente. Tais arguições constituem verdadeiras exceções peremptórias, cujo recebimento importa em transamento do feito. Não podem ser relegados para sentença de mérito.

Embora não formalizada, existe arguição de coisa julgada, que rejeito. A causa de pedir é diversa, qual seja a situação advinda com a obrigação imposta com a criação do Instituto de Café, do aproveitamento dos antigos servidores do Departamento.

Também repilo a preliminar de prescrição. Se é exato que o protesto não foi notificado ao Instituto ou ao Departamento, não é menos certo que, ao tempo, nem um nem outro podiam receber citações, interpelações, protestos ou notificações, dada a condição de inexistência do primeiro e de virtual ausência de personalidade Jurídica do segundo.

No mérito, tendo em vista a verificação da situação de fato, levada a cabo pelo perito do Juízo, depois de exaustivo exame do arquivo do réu, verificação que pormenoriza a ficha funcional dos autores, a ação procede.

Assegurada, reiteradamente, para Administração, o aproveitamento dos autores, desde a criação da Divisão de Economia Cafeteira foram eles preteridos por via de nomeação de terceiros, estranhos ao quadro do extinto Departamento, o que constituiu flagrante violação de preferência expressamente consignada em lei. Basta assinalar o fato para ter noção da ilegalidade que êle encerra: preterição de titulares numa preferência legal, ao ocorrer a situação em que essa preferência devia operar-se, relegando o aproveitamento dos autores, imposição dessa norma legal, em favor de estranhos, que nenhum direito podiam ostentar, capaz de afrontar, por qualquer título de prioridade, o dos autores.

Julgo procedente as ações aqui reunidas, na forma das respectivas iniciais, excluídos honorários de advogado”.

O Instituto Brasileiro do Café apelou tempestivamente a fls. 2.066 renovando as preliminares de absolvição da instância e a da

prescrição e *de meritis*, pediu a improcedência da ação em face da constitucionalidade e prevalência do Decreto-lei n.º 9.272.

Os autores apelados responderam a folhas 2.078 e a douta Subprocuradoria Geral opinou a fls. 2.097, dizendo:

“A União Federal foi excluída da condenação, havendo, a propósito, trânsito em julgado. E tanto foi excluída que não consta da M. Sentença apelada a interposição de recurso de ofício.

A sua exclusão constitui, aliás, um verdadeiro imperativo, pois que, embora com designações diferentes Departamento Nacional do Café, Instituto Brasileiro do Café os demandantes foram sempre servidores dum órgão descentralizado e não da União Federal.

Somente, portanto, a esse órgão poderia caber, em tese, a invocada responsabilidade.

No mais, e na qualidade de Assistente do Instituto Brasileiro do Café, a União, reportando-se às ilustradas razões de folhas 2.067-2.075, pede e, confiante, espera do Egrégio Tribunal a reforma da M. Sentença apelada, no sentido da improcedência da ação”.

E' o relatório.

A unanimidade foi mantida a sentença, nos termos do voto do relator, Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO (ler fls. 2.105 a 2.110).

Veio o recurso extraordinário pela letra A, sustentando: (ler fls. 2.119).

Admitido e arrazoado subiram os autos opinando o Dr. Procurador Geral pelo conhecimento e provimento.

VOTO

Não conheço do recurso. Em 22 de maio de 1946 pelo Decreto n.º 9.272, de 22 de maio, entendeu o Governo, extinguir o Departamento Nacional do Café, criando a Divisão de Economia Cafeeira, no Ministério da Fazenda. A 6 de setembro o Decreto n.º 9.784 mandou conservar os funcionários indispensáveis, organizando o quadro por concurso entre os antigos servidores. A 5 de dezembro de 1947, a lei 164 dispôs:

Art. 1.º São assegurados aos ex-servidores do Departamento Nacional do Café, dispensados por força do Decreto-lei n.º 9.272, de 22 de maio de 1946, os direitos que por lei já gozavam ao tempo da extinção daquela autarquia.

Art. 2.º Nos órgãos existentes ou que venham a ser criados em relação à economia cafeeira inclusive os estabelecimentos de crê-

dito fundados com o patrimônio ou acervo do extinto D.N.C., no todo ou em parte, os servidores referidos no artigo anterior terão direito à prioridade de aproveitamento, independente de novos concursos, observado o disposto no § 4.º do art. 8.º. Decreto número 17.401, de 20 de dezembro de 1944.

Art. 3.º Observadas as condições exigidas em lei, para o preenchimento de cada carreira ou série funcional, o aproveitamento do pessoal será feito de acordo com o tempo de serviço prestado ao Departamento Nacional do Café”.

Ultimamente, surgiu, como última encarnação o I.B.C.

Foram entretanto, logo admitidos ao funcionalismo, pessoas estranhas e dentre os antigos a escolha não obedeceu a critérios exatos, deixados de fora alguns servidores que vinham desde 1922 do primitivo Instituto do Café e suas posteriores metamorfoses. Mandado de segurança asseguraram de balde, o direito ao reingresso pela ordem de antiguidade. Vieram então as duas ações de que cogitam os autos, julgados procedentes pela sentença de 1.ª Instância, confirmado pelo acórdão nos termos em que nos mesmos julgados se contém.

O recurso extraordinário que veio pela letra A, invoca em primeiro lugar, violação do art. 15 da lei n.º 1.533 de 31 de dezembro de 1951, porque se trata de execução de mandados de segurança que teriam sido deferidos contra o Ministério da Fazenda e não contra a Comissão Liquidante do Departamento Nacional do Café.

O notável esforço do eminente advogado do Instituto do Café não consegue sombrear sequer o descumprimento das leis e a proteção do filhotismo, notado nas entidades cafeeiras. Não se trata de execução de mandados de segurança, mas, de ações, para constranger as entidades formadas em substituição ao antigo Departamento Nacional do Café, com o seu patrimônio, com todos os seus bens, visando as mesmas finalidades, a cumprirem a lei que outorgou vantagens aos antigos funcionários, a repararem os prejuízos patrimoniais causados pelo desprezo à lei e ao direito alheios, com a displicência habitual e a irresponsabilidade com que são dirigidas as autarquias.

Quanto aos defeitos de mandato de alguns dos litigantes, o despacho saneador, transitado em julgado deu as partes por legítimas; e sobre a falta de saneador em uma das ações, pois duas são elas, por igual improcede, de vez de que mandadas anexar para

processo conjunto e a marcha foi simultânea. Aliás, como anotaram os recorridos, tal falha, se existente, deveria ter sido anotada até audiência de instrução e julgamento.

De sorte que eu não vejo, em que pese o esforço do eminente advogado do Instituto do Café, que não pôde superar as contingências com que se deparou neste processo, como se possa conhecer do recurso. Não há violação alguma de lei; ao revés, o Tribunal Federal de Recursos mandou cumprir a lei, que vinha sendo descumprida.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: por votação unânime, não tomaram conhecimento.

Votaram com o relator (Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, substituto do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), os Senhores Ministros CÂNDIDO MOTA FILHO, ARY FRANCO, NELSON HUNGRIA e BARROS BARRETO, Presidente da Turma. — OTACÍLIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 12 agosto de 1957, folhas ns. 2.031/32 — apenso ao n.º 184).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 23.759 — DISTRITO FEDERAL

Verificada a improcedência da acusação penal e resultando a inculpabilidade do processo administrativo instaurado, o funcionário público não pode ser demitido.

Relator: O Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELOS.

Recorrente: JOÃO RIBEIRO BORGES.

Recorrido: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário do Distrito Federal, em que é recorrente JOÃO RIBEIRO BORGES e recorrida a União, etc.

Acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por votação unânime, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos termos do relatório e das notas taquigráficas anexas.

Capital Federal, 8 de novembro de 1953. — O. NONATO, Presidente. — ABNER DE VASCONCELOS, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro ABNER DE VASCONCELOS — JOÃO RIBEIRO BORGES, funcionário postal dos Correios de Terezina, Piauí, foi acusado pela violação de um registrado com dinheiro, sob sua guarda.

Em inquérito administrativo nada se apurou, sendo que o acusado gozava da melhor reputação.

“Demitido e processado criminalmente, foi absolvido na ausência de provas que o comprometessem.

O Ministro da Viação propôs ao Chefe do Executivo a sua volta ao cargo pela reintegração, para o que chegou a lavrar o respectivo ato, sem resultado.

Promoveu, então, o prejudicado ação anulatória da demissão. Julgada improcedente na primeira instância, em grau de apelação, a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por acórdão unânime do qual foi relator o eminente Juiz J. J. QUEIROZ, negou-lhe provimento. A ementa tem a seguinte síntese:

A sentença absolutória criminal, baseada em falta de provas, não exime o funcionário da responsabilidade administrativa, podendo as provas existentes, apuradas em inquérito regular, ser suficientes para a demissão”.

Inconformado, o autor manifestou recurso extraordinário com fundamento nas alíneas a e d do art. 100, III, da Constituição.

Dá como violados os arts. 190 da Magna Carta e 260 dos Estatutos dos Funcionários Públicos.

E como dissídio de julgados, aponta o acórdão do Supremo Tribunal proferido no Recurso Extraordinário n.º 8.395, e segundo o qual:

O direito de obter o funcionário público que seja por sentença decretada a nulidade de sua demissão, provocada por fato delituoso, surge com a absolvição no juízo penal.

Não pode subsistir a demissão que teve por causa fato apurado em inquérito administrativo e negado no processo penal.

Esse acórdão, que está junto aos autos por certidão, que é como as partes devem fazê-lo, teve como relator o eminente Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, tem a data de 18-4-1947.

O autor, tendo somente obtido certidão do ato ministerial que, em 25-10-43, propôs ao governo sua reintegração, quando os autos

estavam neste Egrégio Tribunal, requereu e obteve que fôsem junto por linha.

Arrazoado demoradamente o recurso pelo procurador Geral da República combatendo os argumentos do recorrente e, subindo os autos, neste Egrégio Tribunal o Dr. Procurador Geral ofereceu o seguinte parecer:

“O recurso foi manifestado com fundamento nas letras *a* e *d* do art. 101, n.º III da Constituição Federal.

Mas, os arts. 190 da mesma Constituição e o art. 260 do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Decreto número 1.713, de 28 de outubro de 1939), citados pelo Recorrente como contrariados pelo Venerando Acórdão recorrido não o foram, pois tratam de hipóteses diversas.

No presente caso o que foi decidido, aliás de acôrdo com jurisprudência pacífica à respeito, foi que a absolvição em processo criminal não é bastante para tornar sem efeito a exoneração de funcionário público, baseado em provas julgadas suficientes e apuradas em inquérito administrativo.

Quanto aos Acórdãos indicados como divergente, o ilustre Doutor Subprocurador Geral da República, no parecer de fls. 70-71 demonstrou não se chocarem, pois enquanto um cuida da falta de prova relativa a autoria, o outro teve fundamento a negação do fato incriminado.

Pretende, por último, o Recorrente que o Venerando Acórdão recorrido seja reformado tendo em vista a certidão que vem de juntar por linha a êstes autos.

Mas, além de não se poder tomar em consideração, para tal efeito, a referida certidão, não tem ela o valor que lhe atribui o Recorrente, pois nada mais é do que a transição de uma exposição de motivos do então Ministro da Viação e Obras Públicas — General MENDONÇA LIMA, enviando a Sua Excelência o decreto de reintegração do Recorrente, *que não foi assinado*, por ter sido verificado, ao contrário do que pareceu aquêlê ilustre Ministro que o fato de não ter sido, em processo criminal, reconhecida a autoria do fato incriminado atribuída ao Recorrente, não obrigava a sua reintegração, de vez que a sua exoneração foi precedida de inquérito administrativo regularmente feito, tendo sido, portanto, observada a formalidade legal necessária para justificação a aludida exoneração.

Assim, atendendo aos fundamentos do Venerando Acórdão recorrido e da respeitável sentença, por êle confirmada, somos pelo

não conhecimento do recurso, ou, por que se lhe negue provimento se dêle conhecer êste Egrégio Tribunal.”

E' o relatório.

VOTO

E' princípio que não sofre controvérsia no direito pátrio, o da independência da administração pública, no apurar as faltas, do seu funcionalismo, e de aplicar-lhe penas, sem levar em conta as provas negativas verificadas no juízo criminal. O inquérito administrativo tem o seu círculo de ação peculiar, diz respeito com a função exercida, a conveniência da aplicação de penalidade civil, inclusive o decidir da continuação funcional. O juízo penal tem amplitude mais grave, ataca os atos criminosos praticados no exercício da função pública, afetando a liberdade individual.

Sômente quando o fato vier a ser negado no crime ou quanto à autoria, é que faz cessar qualquer ação administrativa contra o funcionário.

E' o que precisamente prescreveu os artigos 1.525 do Código Civil e 65 do Código de Processo Penal. A simples absolvição penal, por falta de provas, não tem reflexo na administração, não impede as providências de ordem civil, desde que comprovados no inquérito os atos atribuídos ao culpado.

Quando, porém, se conjugam as provas negativas de autoria ou coparticipação de funcionário acusado em fatos funcionais ilícitos, quer no inquérito administrativo, quer na instância criminal, — não tem o poder público a faculdade de aplicar penas disciplinares. E foi exatamente o que fez o Executivo. Demitiu o funcionário e persistiu na manutenção do seu ato, tornando-se inútil a providência acertada, proposta pelo Ministério próprio, para fazer cessar a injustiça aplicada, com a medida legal da reintegração. Faltava base para legitimar a pena.

Conhecendo do recurso pela alínea *a*, dou-lhe provimento para reformar a decisão recorrida e julgar procedente a ação.

VOTO

O Sr. Ministro OROSIMBO NONATO (Presidente) — Há que distinguir, *data venia*, quando o inquérito administrativo nega o fato por ausência de provas do processo penal. Quando, juiz criminal, perplexo em face das provas, deixa de pronunciar o réu, isso não influi no inquérito administrativo.

No caso, se o eminente Ministro Relator informa que a Justiça criminal concluiu no

sentido de não ser o recorrente o autor do delito, acompanho Sua Excelência, dando provimento ao recurso.

DECISÃO

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

Não tomou parte no julgamento o Senhor Ministro EDGARD COSTA, Subsecretário.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 5 de julho de 1957, fôlhas 1.928/29 — apenso ao n.º 178).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 22.711 — MINAS GERAIS

Demissão de funcionário estável com base em inquérito no qual nada se apurou.

*Falta de justa causa para a demissão.
Mandado de segurança concedido.*

Recurso extraordinário conhecido mas não provido.

Relator: o Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Medina.

Recorrido: JOAQUIM CAMPOS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 22.711 em que é recorrente a Prefeitura de Medina e recorrente JOAQUIM CAMPOS, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, unanimemente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 2-7-1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — LUIZ GALLOTTI, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI — JOAQUIM CAMPOS requereu mandado de segurança contra o ato do Prefeito de Medina (Minas Gerais), que o demitiu das funções de fiscal municipal, nas quais ingressara mediante concurso, tendo-as exercido por mais de quatro anos e meio, donde ser estável.

O Juiz concedeu a segurança, porque, embora se houvesse procedido a inquérito administrativo, neste nada se apurará contra o impetrante.

Agravou o Prefeito.

O Juiz manteve a sentença, porquanto o agravante ainda confessou nada provar o inquérito contra o impetrante, quando disse: "Tivesse o Prefeito mandado proceder a novo inquérito administrativo, as coisas ficariam mais palpáveis e a verdade seria menos sacrificada, etc."

O acórdão unânime de fls. 171 negou provimento ao agravo.

A Prefeitura interpôs recurso extraordinário, sob invocação das alíneas a e b, do art. 101, III da Constituição.

Alega falta de mandado do advogado recorrido.

E invoca a jurisprudência segundo a qual, sendo a demissão precedida de inquérito administrativo, é legal, e não cabe ao Judiciário examinar o mérito do mesmo inquérito para ver se a demissão foi justa ou injusta.

Só a recorrente arrazoou.

E o Dr. Procurador Geral da República opinou (fls. 191):

"Foi o recurso manifestado com fundamento no art. 101, n.º III, letras a e b da Constituição Federal (fls. 175), indicando-se como contratados pelo Venerando Acórdão recorrido os arts. 1.288 e 1.296, parágrafo único do Código Civil, o art. 189, n.º II da Constituição Federal e o art. 16 da Lei n.º 1.060, de 5-2-50.

O Venerando Acórdão recorrido, porém, limitou-se a confirmar a respeitável sentença de fls. 142-147, cuja leitura convence não ter contrariado os dispositivos legais da Constituição invocados pelo Recorrente.

Não cabe, pois, o recurso, pelo fundamento na letra a.

E com respeito à letra b, não se verifica também a hipótese nela prevista.

Somos, por isso, peio não conhecimento do recurso.

Distrito Federal, 30 de maio de 1953. — PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

Quanto à falta de procuração, além de não ter sido feita a arguição nas instâncias locais (sòmente surgiu no recurso extraordinário há a notar que o recorrido foi representado por assistente judiciário, nomeado pelo Juiz (fls. 3v.).

Indicando a alínea *b*, a recorrente claramente visou a alínea *d*, pois aponta jurisprudência divergente.

E esta existe, realmente, no sentido de que, verificada a precedência de inquérito administrativo a demissão é legal não cabendo ao Poder Judiciário examinar o merecimento do inquérito.

Por isso, conheço do recurso.

Mas lhe nego provimento porque, na espécie, mostrou a sentença, confirmada unanimemente, que o inquérito nada apurara contra o impetrante.

Falou, pois, inteiramente, justa causa para a demissão do funcionário estável.

Assim, conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Por unanimidade de votos, conheceram do recurso, a que negaram provimento.

(Publicado no *Diário da Justiça* 15-7-957, à página 1.775 — apenso ao n.º 160).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 23.950 — DISTRITO FEDERAL

Não tem direito ao que dispôs o artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que apenas exercia, com os cargos que acumulava, uma função de natureza técnica, sendo a outra puramente administrativa.

Relator: O Sr. Ministro EDGARD COSTA.

Recorrente: CARLOS ANTENOR DOS SANTOS.

Recorrida: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO

Acordam em Supremo Tribunal Federal, pela 2.ª Turma Julgadora, — relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 23.950, do Distrito Federal, em que é recorrente CARLOS ANTENOR DOS SANTOS, e recorrida a Prefeitura do mesmo Distrito — não conhecer, por maioria de votos, do mesmo recurso, de acordo com as notas anexas da assentada do julgamento.

Rio de Janeiro, D. F. em 11 de dezembro de 1956 (data do julgamento). — EDGARD COSTA, Presidente e relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro EDGARD COSTA — O ora recorrente exercia em 1937 o cargo de telegrafista classe H do Departamento dos Correios e Telégrafos, e, cumulativamente, o cargo municipal de ajudante de escrita da antiga Inspetoria Municipal de Veterinária. Com o advento da Carta de 1937, e do Decreto-lei n.º 24 do mesmo ano, foi obrigado a desacomular, o que fez optando pelo cargo federal, no qual foi, em 1944, aposentado. Com a Constituição de 1946, obteve com fundamento no art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, fôsse reintegrado no serviço municipal e declarado em disponibilidade no cargo de escriturário da classe E. Porque, porém, os que permaneceram nas funções passaram a oficiais administrativos classe H, para obter igual situação propôs o ora recorrente uma ação contra a Prefeitura dêste Distrito, ação que pela sentença de fls. 36 foi julgada improcedente.

Apelou: a 7.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça confirmou pelo acórdão de fls. 54, a sentença apelada, com os seguintes fundamentos:

“... nos autos está provado que o apelante não acumulava duas funções técnicas, apesar disso sustentar na inicial e nas razões do recurso. O apelante, na Prefeitura do Distrito Federal, exercia cargo burocrático, pois era ajudante de escrita da extinta Inspetoria de Veterinária, cargo que, após a reestruturação de 1939, passou a ser designado como escriturário, pretende o apelante sua melhoria com o aproveitamento como oficial administrativo. Argumentou o apelante que, na Inspetoria de Veterinária, apesar de ajudante de escrita, exercia funções técnicas como vacinador de gado-leiteiro. Isso, todavia, não o pode aproveitar e, como bem diz o Dr. Procurador Geral, já foi o apelante ilegalmente beneficiado com a disponibilidade que lhe foi concedida pelo Prefeito no Distrito Federal, pois só se lhe aplicou o disposto no art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, em virtude de benévola interpretação.

Irresignado, interpôs o autor o presente recurso extraordinário com fundamento, nas letras *a* e *d* do preceito constitucional, apontando como infringido pela decisão recorrida o citado art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre ter a mesma divergido na interpretação que lhe tem dado este Tribunal (petição de fls. 56). Admitido o recurso (fls. 53), ofereceu o recorrente as razões de fls. 64, que não foram contrariadas pela recorrida (certidão às fô-

lhas 63-v.). Subindo os autos, assim se manifestou o Dr. Procurador Geral da República no parecer constante de fls. 73:

"... demonstrou a justiça local (fls. 36-39 e fls. 54), que nenhum direito amparava a pretensão do Recorrente quer porque a melhoria pleiteada estava subordinada a condição legal não satisfeita pelo Recorrente, quer porque este só fôra beneficiado com a disponibilidade em virtude de benévola interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A nosso ver, decidindo com apoio nêse duplo fundamento, não ensejou o v. Acórdão recorrido recurso extraordinário manifestado às fls. 56-62, sob a alegação de ofensa ao citado art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dissídio jurisprudencial na interpretação do seu texto.

Baseado o v. Acórdão em mais de um fundamento subsiste a decisão se apenas contra um dêles é interposto o recurso, que assim, se apresenta sem alcance prático na solução do litígio, revestido apenas de interesse acadêmico.

Nêse sentido já decidiu este Egrégio Supremo Tribunal, por ocasião do julgamento dos recursos extraordinários ns. 15.462, e 20.164, relatados, respectivamente, pelos eminentes Ministros MÁRIO GUIMARÃES e LUIZ GALLOTTI.

Opinamos, por conseguinte, por que do recurso não tome conhecimento o Egrégio Tribunal."

E' o relatório.

VOTO

O art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais mandou fôsser considerados em disponibilidade os funcionários que no exercício de *funções de magistério, técnicas ou científicas*, perderam o cargo efetivo pela desacumulação ordenada pela Carta de 1937 e Decreto-lei n.º 24, do mesmo ano. O recorrente acumulava, por compatibilidade de horários, dois cargos; um federal, — o de telegrafista, e outro municipal, o de ajudante de escrita; optou pelo 1.º. Não o amparava o citado art. 24, porque apenas uma das funções que exercia podia ser considerada de natureza técnica — a do cargo federal, pelo qual optou. Não importa que, por benévola interpretação da autoridade municipal, tivesse sido reintegrado no outro e, a seguir pôsto em disponibilidade. Qualquer pretensão sua com base no invocado artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não pode ser acolhida. Assim, a decisão

recorrida nenhuma violação praticou contra êsse dispositivo. O acórdão dêste Tribunal invocado pelo recorrente não autoriza o conhecimento do recurso pela letra d do preceito constitucional.

Em conclusão: o recurso não é autorizado por qualquer dos fundamentos por que foi manifestado; dêle assim, e preliminarmente, não conheço.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado por ter pedido vista dos autos o Sr. Ministro ROCHA LAGOA, após o voto do Relator que, preliminarmente, não conhecia do recurso.

Ausente o Exmo. Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. — OTACÍLIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

VOTO

Pedido de vista

O Sr. Ministro ROCHA LAGOA. — Moveu o ora recorrente contra a Prefeitura Municipal ação ordinária para ser classificado no padrão H da carreira de Oficial Administrativo, com os vencimentos correspondentes, alegando que, como acumulasse cargo municipal com cargo federal, optou por êste com o advento da Carta Constitucional de 1937. Promulgada a Constituição de 1946, foi reintegrado no serviço da ré e declarado em disponibilidade no cargo que havia perdido, quando sua reintegração deverá ter sido no cargo de Oficial Administrativo, classe H.

Desatendido em ambas às instâncias, interpôs o autor o presente recurso extraordinário, esteiado nas alíneas "a" e "d" do texto constitucional permissivo, argüindo infração do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e divergência com o acórdão dêste Supremo Tribunal no Mandado de Segurança n.º 1.434, no qual se assentou que a aplicação dêste art. 24 não fica subordinada ao preenchimento das condições estatuídas no preceito permanente contido no art. 185 da Constituição.

Entendeu a sentença de primeira instância, confirmada pelo acórdão recorrido, que, o autor, ora recorrente, não poderá ser reaproveitado em cargo de natureza administrativa. Assim decidindo, violou êsse pronunciamento e invocado art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que explicitamente determina o reaproveitamento dos que perderam cargo efetivo em virtude da Carta

de 1937, que é precisamente o caso dos autos.

Quanto ao apontado dissídio jurisprudencial, tenho-o por bem configurado, porquanto, entendeu a sentença de primeira instância, confirmada pelo acórdão recorrido, que o reaproveitamento fica adstrito aos preceitos contidos no art. 185 da Constituição de 1946, enquanto que o aresto trazido à colação, do qual foi relator o eminente Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI decidiu contrariamente assentando que a aplicação do art. 24 não se subordina às condições fixadas no texto permanente da Lei Maior.

Tenho como irrefutável esse entendimento, pois se a aplicação das normas transitórias, que visam casos singulares, tivesse de se acomodar às regras constitucionais, permanentes tornar-se-iam inúteis os preceitos transeuntes, pois jamais poderiam ser aplicados aos casos especiais por eles visados.

Entendeu, porém, o Sr. Ministro Relator, que o recorrente não está amparado pelo citado art. 24 porque apenas uma das funções que exercia podia ser considerada de natureza técnica.

Data venia, tenho como superada qualquer controvérsia em torno dessa matéria, já que a recorrida se fundou justamente nesse art. 24 para pôr em disponibilidade o recorrente, reconhecendo destarte explicitamente estar ele amparado por esse dispositivo constitucional transitório.

Frente ao exposto, conheço do recurso por ambos os invocados fundamentos e dou-lhe provimento em parte para assegurar ao recorrente seu aproveitamento no cargo de Oficial Administrativo, padrão H.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES. — Senhor Presidente, *data venia* do eminente Sr. Ministro ROCHA LAGOA, acompanho o voto de V. Exa.

O recorrente não tinha direito à acumulação, nos termos do art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias, onde se permite a acumulação de funções de magistério, técnicas ou científicas. A Prefeitura aproveitou-o por mera benevolência, como acentuou V. Exa. em seu voto. Dêste ato de benevolência não podem decorrer os direitos pleiteados pelo recorrente.

Não conheço do recurso.

VOTO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA. — Senhor Presidente, *data venia* do Senhor Mi-

nistro ROCHA LAGOA, entendo que não há, no caso, fundamento para o recurso extraordinário, porque não se verifica nenhuma vulneração ao disposto no art. 24 das Disposições Transitórias vigentes e, também, porque, como bem demonstrou o Senhor Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, esse funcionário não tinha direito à acumulação.

E' o meu voto.

VISTA

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. — Senhor Presidente, *data venia*, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: adiado por ter pedido vista dos autos o Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA, após os votos dos Srs. Ministros HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA que, com o relator. Não conheciam do recurso, preliminarmente, contra o voto do Senhor Ministro ROCHA LAGOA, que conhecia do recurso. — OCTACILIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

VOTO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. — Sr. Presidente, pedi vista dos autos em face da divergência dos votos da V. Exa. e dos Exmos. Ministros RIBEIRO DA COSTA e HAHNEMANN GUIMARÃES com o voto do eminente Ministro ROCHA LAGOA. Acompanho a interpretação dada por este último ilustre colega ao art. 24 do ato das Disposições Transitórias da Constituição. Assim, dou provimento ao recurso, em parte, para assegurar ao recorrente seu aproveitamento no cargo de Oficial Administrativo, padrão H.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não se conheceu do recurso, contra os votos dos Srs. Ministros ROCHA LAGOA e LAFAYETTE DE ANDRADA.

O recurso não foi conhecido pelos votos dos Srs. Ministros EDGARD COSTA — Relator e Presidente, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA. — OCTACILIO PINHEIRO, Vice-Diretor.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 12 de agosto de 1957, folhas ns. 1.909/2.000 — apenso ao n.º 184).

Tribunal Regional do Trabalho

PROCESSO N.º 248-EP-57

O Estatuto dos Funcionários Públicos, dispondo sobre a exigência de concurso para os cargos iniciais de carreira e outros que a lei determinar, revogou a Lei n.º 1.414, de 16-8-51, porque a esta posterior.

A regra jurídica constitucional é no sentido mesmo de concurso para a primeira investidura, assegurando, em princípio, o ingresso nas carreiras pelo sistema do mérito. Se a "carreira" se caracteriza pela nomeação inicial e promoções sucessivas, é óbvio que o mandamento constitucional quis excluir a exigência de concurso de segunda entrada, isto é, concurso para a promoção.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, de n.º TRT 248-EP-57, sendo interessados DANIEL ANTÔNIO TEIXEIRA e outros, servidores deste Tribunal;

Acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, vencidos os juizes Relator e HOMERO PRATES, julgar improcedente a impugnação de fls. 2 a 4.

Em síntese, objetivam os suplicantes o reexame da resolução adotada em sessão de 22 de abril último pela qual foram nomeados os funcionários interinos, da carreira de oficial judiciário, padrão "J".

Os suplicantes são auxiliares judiciários, padrão "I", e julgam-se com direito ao preenchimento das ajudadas vagas, através de concurso interno. Para tanto, estribam-se no que, a respeito, dispõe a Lei n.º 1.414, de 16-8-51, em seu art. 6.º. Assim, sustentam que a metade das vagas ocorridas na classe inicial da carreira de oficial judiciário há de ser provida por acesso dos ocupantes da classe final da carreira de auxiliar judiciário, conforme foi obedecido. E a outra metade, mediante concurso de segunda entrada, no qual somente poderão participar os ocupantes da classe final da carreira de auxiliar, não promovidos pelo critério do merecimento.

Resalva-se, de logo, o procedimento adotado por este Tribunal, quando da vigência

da Lei 1.414, hoje inegavelmente revogado pelas disposições mais recentes do Estatuto dos Funcionários Públicos, de que trata a lei n.º 1.711, de 28-10-52.

Diante de irrecusável princípio de hermenêutica e postulados legais que disciplinam a eficácia e o comportamento das leis no tempo, tem-se que "a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 2.º, § 1.º).

Assim, a lei posterior, no caso discutido, regulou, desde logo, o requisito pertinente ao provimento dos cargos públicos vagos a partir de sua vigência.

Ninguém ignora que os direitos e garantias essenciais dos funcionários e as normas básicas indispensáveis ao desempenho da função pública, acham-se inscritas de modo geral e indeterminado, na Constituição, sob a epígrafe — Dos Funcionários Públicos.

A primeira ilação que se extrai do art. 186 daquele mandamento é no sentido de que a *investidura em cargos iniciais de carreira somente se dá mediante concurso*. Dela, decorre uma segunda ilação, tanto quanto aquela, também necessária. É que, referindo-se à *primeira investidura*, o preceito quis significar ser indispensável o *concurso sempre que se tratar de ingresso numa determinada carreira*.

De sorte que, se há duas carreiras, a de *auxiliar* e a de *oficial*, são necessários, evidentemente, dois concursos, porque, numa e outra se dá o ingresso no cargo público inicial.

A exigência do concurso para o ingresso em cargos de carreira é, pois, regra jurídica constitucional de maior prestígio, cabendo ao legislador ordinário larga discricção sobre o assunto, como quer CARLOS MEDEIROS DA SILVA (Rev. de Dir. Administ., v. 33, página 11).

O Estatuto dispondo, no seu art. 18, que a primeira investidura em cargo de carreira e noutros que a lei determinar efetuar-se-á

mediante concurso e ainda que as vagas dos cargos de classe inicial das carreiras consideradas principais, nos casos de nomeação, serão providos metade por ocupantes das classes finais das carreiras auxiliares, e metade por candidatos habilitados em concurso (Artigo 255, I), decerto que não referendou o texto da Lei n.º 1.414, a êle anterior, no sentido do que pretendem os suplicantes, que, auxiliares judiciários, julgam-se com direito a concurso interno, para promoção a cargo inicial de uma *outra carreira*.

Qualquer dúvida, pois, estanca diante do confronto entre os dois diplomas, uma vez que o Estatuto, lei geral, legislou sobre a mesma matéria, estabelecendo a exigência de concurso para os cargos iniciais de *tôdas as carreiras, e noutros que a lei determinar*, no que, aliás, repete a letra mesma do art. 186 da Constituição.

Quando alude a *carreiras principais*, o diploma estatutário acrescenta a expressão "*nos casos de nomeação*" o que mais reforça o sentido do entendimento, até porque as vagas preenchidas interinamente ocorreram numa *carreira principal* (e não acessória ou auxiliar), e dependem, como sempre dependeram, de *nomeação*.

Por "*primeira investidura*", deve entender-se aquela considerada em relação a *cada carreira*, e não em relação ao serviço público.

E' essa a opinião de ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, quando consultor jurídico do D.A.S.P. ("*Rev. de Dir. Administrativo*", v. 11, pgs. 397-398).

Diz êle:

"a exigência do concurso nos termos da Constituição é apenas para a primeira investidura. Com essa disposição quis o legislador assegurar que o *ingresso nas carreiras* se faria pelo sistema do mérito deixando à lei ordinária, entretanto, fixar o critério a ser adotado nos demais casos. Considerando, pois,

que a "*carreira*" se caracteriza pela *nomeação inicial e promoções* sucessivas, parece que o objetivo da Constituição foi excluir a exigência do concurso de segunda entrância, isto é concurso para a *promoção*".

O Estatuto não poderia ser mais claro. Respeitou, por um lado, o merecimento, representado pela metade dos ocupantes das classes finais das carreiras auxiliares (Artigo 255, II). Por outro lado, permitiu à outra metade a prestação de concurso, em sentido próprio, uma vez que, na seleção procedida, internamente pelo critério de merecimento, fôra excluída à mingua de melhor mérito.

A lei 1.414 é incombinável com a regra geral do citado Estatuto. Para assim se compreender, basta atentar para a hipótese de que ambas regularam a mesma matéria, e a lei posterior, que é Estatuto, dispôs de modo contrário aos preceitos da lei anterior.

Não houve, absolutamente, entre as disposições da Lei 1.414 e as do Estatuto nenhuma relação assente no *princípio da continuidade* das normas regulamentares do concurso, primeiramente estabelecidas em proveito dos funcionários não aproveitados em merecimento e atualmente extensivas a todo indivíduo, sem a condição de que seja funcionário.

Aos suplicantes não assiste nenhum direito. Êles não pleiteiam senão a possibilidade de serem relacionados à promoção, mediante concurso interno, situação a que tinham direito em razão da lei caduca, a qual aplicada no atual estado de coisas, importaria num privilégio sem precedentes recomendáveis.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1957.

— AMARO BARRETO DA SILVA, Presidente.

— CÉSAR PIRES CHAVES, Relator designado.

Ciente: PAULO MOTTA, Procurador Adjunto Interino.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 18 de outubro de 1957, à fôlha 2.815 — apenas ao n.º 240).

Considerações Sobre o Impôsto Sindical

OSCAR VICTORINO MOREIRA

FUNDO SOCIAL SINDICAL

No momento em que é discutida ardorosamente a conveniência do *Fundo Social Sindical*, torna-se necessário examinar detidamente o assunto, a fim de sabermos se deve ou não existir tal Fundo.

2. Para têrmos uma idéia precisa sobre a matéria, mister se faz que nos aprofundemos no assunto, de modo a evitar as errôneas interpretações dadas pelos interessados em confundir o espírito público, e dêsse modo lograr os seus propósitos malsãos.

3. O "Fundo Social Sindical" é constituído por uma pequena parcela do que é arrecadado do *Impôsto Sindical*. Esse Impôsto está previsto no Capítulo III, da Consolidação das Leis do Trabalho. As finalidades desse Impôsto são relevantes, convindo citar as palavras do ex-Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Dr. José de Segadas Viana:

"Tem o Impôsto Sindical uma finalidade altamente social: por meio dêle, as regiões mais ricas colaborarão no benefício do trabalhador nas regiões mais pobres, através do Fundo Sindical. Representa êle, enfim, uma colaboração de solidariedade entre todos os componentes de uma classe, permitindo que todos gozem de benefícios e que os melhores aquinhoados, que não chegam a necessitar dêsses benefícios, contribuam para o amparo dos menos aquinhoados." (Organização Sindical Brasileira, pág. 192, apud Russomano).

4. A palavra do ex-Ministro deve ser insuspeita e acatada, máxime pelos seus amigos e correligionários políticos. É de ser notado que o homem público assume deveres para com o povo, que jamais pode negar. Nesse caso, tendo sido feita aquela afirmativa categórica, somos forçados a acatá-la como a verdadeira expressão de seu pensamento. E não pomos em dúvida aquelas palavras, principalmente porque foram proferidas quando maiores responsabilidades pesavam sobre seus ombros.

5. A criação do Impôsto devemos ao inesquecível Presidente Getúlio Vargas, o Homem que deu sua vida para evitar a convulsão de nossa querida

Pátria. Esse Imposto iria possibilitar a *Organização Sindical Nacional* em um ambiente sereno, evitadas as sangrentas lutas, as exaltações, os conflitos assinalados em outras nações, afastando, assim, as influências políticas de certos grupos que buscavam e no momento tudo fazem para se assenhorearem dos Sindicatos, Federações e Confederações, e através dessa formidável organização dominaram politicamente nosso país. A fim de serem alcançados aqueles objetivos, foram criados o Fundo Social Sindical, a Comissão do Imposto Sindical e, mais tarde, a Comissão Técnica de Orientação Sindical.

IMPÔSTO SINDICAL

6. O Imposto Sindical é um gravame dos mais leves, bastando verificar que se limita a um dia de trabalho, isto é, à quantia que o trabalhador ganha em um dia — 0,274% — de seu salário anual. Que imposto, no Brasil, é tão baixo assim? Para darmos uma noção precisa de como esse imposto é insignificante, comparemos com o Imposto sobre a Renda, que incide sobre o salário. Tomemos um indivíduo de vinte e um anos, solteiro, e que ganhe Cr\$ 12.000,00, mensais. Pagará de Imposto Sindical — Cr\$ 400,00, ou 0,274% de seu salário anual; de Imposto sobre a Renda, pagará — Cr\$. . . . 5.760,00, ou 4% de seu salário anual. O Imposto sobre a Renda, como vemos, é 14,5 vezes maior que o Imposto Sindical.

7. O imposto arrecadado é, segundo dispõe a Consolidação das Leis do Trabalho, distribuído da seguinte forma:

Aos Sindicatos	60%
Às Federações	15%
Às Confederações	5%
Para as organizações sindicais	80%
Ao Fundo Social Sindical:	
a) Comissão do Imposto Sindical	15%
b) Comissão Técnica de Orientação Sindical	5%

8. Vemos que a parcela destinada à Comissão do Imposto Sindical é, apenas, de 15%. Entretanto, na prática, nem atinge a tanto. Os serviços de cobrança consomem mais de 5%, e se feita pelas Coletorias Federais, então aquela porcentagem vai a 20%, ou seja a mesma porcentagem que caberia ao Fundo Social Sindical. Verificamos que as mais abalizadas vozes julgam legal, decente e, também, moral, que as Coletorias cobrem 20% sobre a arrecadação, mas se faz uma celeuma enorme em desfavor do Fundo que não chega a arrecadar aquela porcentagem!

9. O Imposto Sindical jamais arrecadou tudo que lhe é devido, e isto se deve às campanhas sistemáticas de descrédito que vêm sendo levadas a efeito pelos interessados. Não erramos ao afirmar que a sonegação ultrapassa muito da casa dos 50%. Esse simples fato demonstra por que não tem sido possível realizar exatamente os benefícios esperados desse Fundo. Sem os recursos, como poderá ser executada a obra planejada?

A COMISSÃO DO IMPÔSTO SINDICAL

10. Cuidemos, agora, da Comissão do Impôsto Sindical. Este órgão da Administração Pública, consta da C.L.T., em seu artigo 594, que diz:

“O Fundo Social Sindical será gerido e aplicado pela Comissão do Impôsto Sindical em objetivos que atendam aos interesses gerais da organização sindical nacional ou à assistência social aos trabalhadores.”

11. Quanto à competência da C.I.S., estabelece o art. 596:

“Compete à Comissão do Impôsto Sindical:

- a) gerir o Fundo Social Sindical;
- b) organizar o plano sistemático da aplicação do Fundo Social Sindical;
- c) fiscalizar a aplicação do Impôsto Sindical, expedindo as normas que se fizerem necessárias;
- d) resolver as dúvidas suscitadas na execução deste Capítulo.”

12. Observados os dispositivos acima, notamos que o Impôsto é devido por todos os que participam de qualquer categoria econômica e profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão, indistintamente. Esse gravame recai sobre todos, atribuindo a lei uma elevada porcentagem à organização sindical nacional (80%). Entretanto, a Constituição, pelo art. 159, permite o sindicalismo, mas não o impõe. Assim, para ser esse impôsto constitucional, como, aliás, o Supremo Tribunal Federal já o disse, mister se faz que haja um meio pelo qual os não sindicalizados também possam usufruir benefícios do impôsto que pagam. Esse órgão público que assegura a constitucionalidade do Impôsto é a Comissão do Impôsto Sindical.

A CONSTITUCIONALIDADE DO IMPÔSTO

13. A extinção do Fundo Social Sindical e, conseqüentemente, da Comissão do Impôsto Sindical, redundaria imediatamente na inconstitucionalidade daquele Impôsto. Para que se tornasse constitucional o Impôsto, necessária seria a reforma da Constituição, alterando-se o disposto no seu art. 159 e passando o Brasil a ser um país obrigatoriamente sindicalista, o que feriria os sentimentos democráticos do povo.

14. A solução desse problema nacional foi encontrada de forma harmônica inspirada em princípios cristãos, segundo os quais tanto o Capital como o Trabalho cooperam na realização do bem comum. A manutenção desse equilíbrio é indispensável à existência da ordem social, alicerce do Estado, cuja autoridade repousa naquela ordem. A integração dos diversos grupos sócio-econômicos na comunidade estatal importa no fortalecimento da nacionalidade, sendo do maior alcance político, econômico e estratégico. As finalidades impostas por lei às organizações sindicais, consubstanciadas no dever de colaborar com o Estado no desenvolvimento da solidariedade social, revela

a necessidade da manutenção do regime harmônico de cooperação mútua, necessário à paz social.

15. Leão XIII, em sua famosa Encíclica "De Rerum Novarum" já se preocupava com a solução do problema da harmonia social indispensável ao progresso material e espiritual de qualquer nação, sem o que não será possível o bem-estar do povo e nem o bem comum para os seus filhos. A ausência da solidariedade social significa a luta encarniçada das classes, luta que, consoante a tática preconizada pelos extremistas, semeia o ódio, malquista os grupos entre si, divide, enfraquece, degrada, avilta, mata e aniquila, no interesse exclusivo da soberania de grupos ou potências outras que não o nosso país, e sob o punho cerrado, como um sinal que não é o da Cruz, cuja radiação de amor e de fraternidade nos ilumina e nos acompanha, desde os primórdios de nossa nacionalidade. Tais desejos malsãos negam as conquistas da Revolução Francesa, já que não se inspiram no lema: — Liberdade, igualdade e fraternidade.

LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

16. Constitui verdadeiro padrão de glória para o Brasil o fato de sua legislação trabalhista inspirar-se, fundamentalmente, nos princípios de amor e solidariedade sociais, eminentemente cristãos. É impossível negar-se a evidência da preocupação do equilíbrio entre as classes sociais, geratriz da harmonia, da ordem e da paz nacionais; — o Estado deu à frequência do assalariado, ante a superioridade do empregador, assistência tutelar, e compensação na ordem jurídica. Assim, vemos o Estado procurando proteger e assistir o trabalho, organizando as profissões, auscultando-lhes os interesses específicos através dos sindicatos, fazendo convergir suas atividades no interesse geral da Nação. A ação estatal junto aos sindicatos se faz sentir para a manutenção de suas finalidades, para assegurar a liberdade que devem possuir, evitando que constituam presa fácil nas mãos de correntes políticas de idéias nefastas aos destinos de nossa Pátria. O Estado, na concepção moderna, é dirigido por um governo expresso na frase lapidar de Abraão Lincoln: "Este Governo do povo, para o povo e pelo povo, não deve desaparecer". Ora, a identidade de orientação de Estado e da organização sindical tem de existir sempre, não é possível se dissociar, a menos que haja o interesse em romper a harmonia social, o indispensável equilíbrio para o bem-estar do povo, sua tranquilidade e sua paz. É por isso mesmo que a lei conferiu ao sindicato fins e objetivos no mesmo sentido do interesse nacional.

17. Os sindicatos, todavia, para existirem e cumprirem sua alta missão, necessitam de recursos financeiros. As agremiações de igual natureza, quando mantidas sem a ajuda através de recursos havidos pela forma que têm entre nós, congregam grupos reunidos em torno de uma idéia de combate, de luta constante, de verdadeiro fetichismo e se tornam armas de ataque dentro da ordem social. O fanatismo se apodera do grupo e, geralmente, converge suas atividades num sentido contrário à harmonia social e aos princípios cristãos. Essas minorias fortemente atuantes, terminam por dominar os demais grupos sociais, quando não fôr por meios suasórios, será pela violência. As conse-

qüências aí estão e o Mundo se vê hoje na contingência de viver em sobresalto, dia a dia esperando pelo pior, graças ao domínio e à escravização das massas incultas e dos grupos sociais indefesos, pregando-se a negação da doutrina cristã.

18. A imposição de um tributo mínimo constituiu o modo hábil para que o Estado assegurasse meios normais à sindicalização espontânea e, fiel ao princípio da liberdade, assegurasse através do órgão de controle os meios para que os não sindicalizados também obtivessem benefícios que proviriam do Imposto Sindical, não ficando o mesmo unicamente em favor dos sindicalizados.

19. Tornou-se necessário criar um imposto específico, pois se a finalidade era a sindicalização e o oferecimento de recursos financeiros para isso, o gravame não deveria ser apenas pela majoração dos tributos gerais e daí tirar os meios, tais como o imposto de consumo ou o de renda. Dada a finalidade, foi criado o imposto específico, com destinação própria.

ROMPIMENTO DO EQUILÍBRIO SOCIAL

20. A extinção do Fundo Social Sindical visa inequivocamente ao rompimento do equilíbrio social, pois se fôra possível apenas extinguir aquele Fundo, já o equilíbrio desapareceria, uma vez que os não sindicalizados deixariam de contar com meios de se beneficiarem do tributo, o que ficaria reservado apenas aos sindicalizados, o que, em última análise, daria ao Imposto a feição de inconstitucional. Mas a extinção do Fundo implica na extinção do Imposto, inegavelmente. E que resultaria? A grande maioria dos órgãos sindicais é fraca, e desapareceria, cu deixaria de se manter na linha de colaboração e de harmonia com o Poder Público. Operar-se-á o inevitável: — essa organização, em muito pouco tempo, seria dominada pela corrente de idéias políticas que a deseja possuir para a realização de seus fins e o Estado estaria desarmado para impedir tal fato. A preservação da ordem, a segurança das instituições, está na dependência dos meios com que conte o Estado para esse fim. Será de bom aviso recordarmos que grupos fanatizados, em 1946, principalmente na cidade de São Paulo, pichavam nas paredes a frase: "Abaixo a Comissão do Imposto Sindical". Será necessário algo mais para verificarmos quem deseja ardentemente tal coisa? Não é essa corrente de idéias que hoje se bate, arduamente, pela extinção do Fundo Social Sindicato? E por que deseja que a organização sindical se veja privada de meios financeiros? Apenas para que ela fique em condições de lhes cair nas mãos. E será isso que lhes devemos propiciar? Nós, os brasileiros que amamos nossa Pátria e nossos irmãos, temos deveres e não podemos recuar ante as investidas dos inimigos da paz social, dos princípios de solidariedade humana constantes da linha cristã que tem mantido nosso povo num ambiente de harmonia e de tranqüilidade, onde existe a dignidade do homem.

21. Entretanto os hábeis defensores da extinção do Fundo Social Sindical só se valem de um chavão: as irregularidades havidas no passado. Parece que esse foi o "slogan" ordenado. Muitas foram as vozes que se altearam para

verberar os escândalos ocorridos, mas a grande maioria, sem saber exatamente se houve ou não escândalos, filiou-se à onda que clamava contra aquêle Fundo. Cabe, por isso, que façamos algumas observações esclarecedoras.

O RELATÓRIO DA COMISSÃO DE INQUÉRITO

22. Tivemos oportunidade de compulsar uma cópia mimeografada do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que concluiu pela extinção do Fundo. É curioso notar que os principais pontos atacados têm por base a discordância com a legislação aplicável ao Serviço Público, isto é, ao Código de Contabilidade Pública. Deixou de ser considerado que, até começo do ano de 1956, muitos eram os que entendiam ser a C.I.S. um órgão de direito privado, verdadeira delegada dos sindicatos, como assim se expressa o Consultor-Geral da República em seu parecer 1-Z. Ora, se era considerada um órgão de direito privado, a grande maioria dos atos inquinados de maus, face a égide do direito privado, eram perfeitos. Não queremos defender ninguém e também julgamos que a C.I.S. é um órgão de direito público, mas os que a administraram quando o entendimento era outro, poderiam saber que, mais tardar, seus atos iriam ser julgados à luz de outras normas jurídicas? Por que aquêle inquérito deixou isto à margem?

23. A C.I.S. foi julgada sem defesa. Isto porque não havia serenidade ou os capacitados para tanto tinham medo de ser julgados comprometidos. Assim, todos os ataques à C.I.S. logravam êxito e seus acusadores ainda adquiriram o título de defensores da moral pública. Inegavelmente, era isso bastante agradável. É preciso, porém, que se diga que nem todos os acusadores atentaram para o Evangelho, pois se tal fizessem, encontrariam aquela frase de Cristo no episódio da mulher adúltera: — “Quem se sentir isento de culpa, que lhe atire a primeira pedra.”

24. Um outro motivo que foi alegado para fortalecer a idéia de extinção da C.I.S., foi a necessidade de economia. É o caso de perguntarmos: que economia? Extinto o órgão de controle, substituir-se-á por outro? Nesse caso não haverá economia. Extinto só o órgão e permanecendo o impôsto, a despesa continuará a ser feita, apenas em vez de ser pela C.I.S. será pelos sindicatos, pois o impôsto não foi diminuído. Entretanto o projeto aprovado na Câmara manda aproveitar o pessoal. Logo, a despesa continuará a ser feita, e aí, por conta do Orçamento federal, sem renda nova, pois o impôsto reverterá, como proposto, em benefício dos sindicatos. Será êsse o processo de se fazer economia? Poderia ser alegado que, no final, o pessoal poderia ser dispensado, pura e simplesmente. Isto seria contrário à nossa formação, já que nenhum de nós serenamente praticaria tal ato, jogando à rua servidores com mais de dez anos de atividade e outros cuja idade já não lhes permite mais encontrar emprêgo pois os empregadores não os aceitariam dada essa condição. Seria ato humano? Não. Há, todavia, alguma coisa mais a ser considerada. Se ocorresse a hipótese da dispensa, todo o grupo ingressaria em juízo, com fundamento na Constituição e no Estatuto dos Funcionários. Diz a Constituição:

“Art. 192. O tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal, computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria.”

A Constituição, noutro ponto, estabelece o seguinte:

“Art. 189. Parágrafo único. Extinguindo-se o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada até seu aproveitamento obrigatório em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava.”

Ora, diversos são os servidores que contam tempo de serviço em outras repartições e, pelos dispositivos constitucionais, teriam de ser amparados pelo Estado, ficando, pelo menos algum tempo, em disponibilidade remunerada, onerando os cofres públicos. Assim, aquêlê aproveitamento do pessoal que consta do projeto votado na Câmara dos Deputados nada mais fêz que reconhecer a evidência do direito constitucional que ampara os servidores da C.I.S.

25. A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, é aplicável ao pessoal da C.I.S., pois o é aos extranumerários, aos servidores das autarquias e aos serventuários da Justiça, “ex-vi” do n.º II, do seu art. 252. Já quanto à estabilidade, dispõe o art. 82 do Estatuto que ela diz respeito ao serviço público e não ao cargo donde abrange muitos dos que, não tendo cinco anos na C.I.S. os perfazem no cômputo geral. Logo, o aproveitamento do pessoal é um impeditivo constitucional e estatutário.

26. A extinção da C.I.S. com a atribuição da parcela do Impôsto que lhe cabe aos sindicatos, apresentará para o Orçamento Federal a seguinte situação: — o acréscimo de uma nova soma de encargos sem a competente receita. Será êsse o desejo do Govêrno que se empenha na contenção das despesas?

QUESTIONÁRIO OPORTUNO

27. Face às considerações que acima fizemos, apresentamos, agora, de modo sumário, uma série de perguntas que devem ser respondidas pelos que examinarem o problema com atenção; ei-las:

1.º) Será legal a cobrança de um tributo, para o qual não seja garantida a indispensável prestação de serviço ou benefício?

2.º) Poderá ser o produto do gravame beneficiador de uma parcela dos contribuintes e não dar meios à outra para se beneficiar também?

3.º) Poderá haver a imposição do tributo sem que o Estado o fiscalize, bem como a rigorosa observância de suas finalidades na aplicação?

4.º) A extinção da Comissão do Impôsto Sindical, recaindo na atribuição ao sindicato (órgão de direito privado), a capacidade estatal de fiscalização não importaria na inconstitucionalidade daquele poder delegado?

5.º) Extinto o Fundo Social Sindical, a Comissão do Impôsto Sindical e certamente o próprio Impôsto, que conseqüências adviriam para a atual organização sindical e para o Brasil?

6.º) Dentre essas conseqüências não veríamos o aproveitamento dessa organização sindical por grupos políticos dominadores, da direita ou da esquerda, em benefício próprio?

7.º) Que benefício obteria o Estado se as entidades sindicais, por motivos políticos ou não, se tornassem prêsas desses grupos políticos?

8.º) Será lógico e inteligente arriscar-se toda uma equilibrada organização, simplesmente por que, no passado, foram notadas algumas irregularidades político-administrativas, cujas ocorrências, em sua plenitude, não foram confirmadas?

9.º) Não seria de melhor aviso adotarem normas e procedimentos que evitem a prática de irregularidades ao invés de aplicar-se o remédio de eliminação do órgão?

10) Será que todos os órgãos públicos resistiriam à mesma análise e pelo mesmo critério que a C.I.S. foi submetida? Inúmeros são os casos de irregularidades e escândalos denunciados e apurados em várias repartições e das mais importantes; já se pediu a extinção das mesmas?

OS PROBLEMAS ORIUNDOS DA EXTINÇÃO

28. A exposição que vimos de fazer, serve para dar uma pálida idéia dos problemas que surgirão, sem a menor dúvida, se extinto o Fundo Social Sindical, pelo desconhecimento e pelo descaso de uns, pela inércia e desinteresse de outros, e pelo descrédito que a causa pública oferece à maioria dos homens que têm graves responsabilidades sobre seus ombros, e, principalmente, àqueles que desempenham funções onde tais responsabilidades mais pesam. É certo que, entre tais indivíduos encontramos os interessados na subversão da ordem, na quebra do equilíbrio social e que intencionalmente jogam com esses problemas cujas finalidades são inconfessáveis e jamais as revelam, mascarando-as para iludir aos que desconhecem o verdadeiro problema. O traíçoeiro jamais previne o que tenciona fazer, antes se apresenta como amigo.

29. Temos a firme convicção de que a ação precipitada da extinção do Fundo Social Sindical e do órgão de controle — a C.I.S. — sem uma medida acauteladora da segurança nacional, possibilitará os mais nefastos resultados para a harmonia e a paz sociais. E, antes de terminarmos, conviria lembrar que a C.I.S., a partir de fevereiro de 1957 iniciou a fiscalização da aplicação do Imposto Sindical, já que antes, politicamente, deixava esta incumbência para um plano muito remoto. É curioso notar que, com o início de uma fiscalização real, o projeto de sua extinção haja sido apressado, sendo até solicitada e encarecida a urgência em sua tramitação por alguns grupos. Isto serve para provar nossas observações.

30. Neste ponto devemos lembrar que a Comissão do Imposto Sindical, a despeito das mais torpes acusações que tem sofrido, vem realizando uma obra que precisa ser conhecida, amparada e desenvolvida. A C.I.S., suplementando as atividades de outros órgãos da administração pública, tais como o Ministério da Saúde, o Serviço Nacional de Tuberculose, os Institutos de Previdência, e outras organizações, mantém, em dois sanatórios, um número considerável de trabalhadores atacados da insidiosa moléstia que tantas vítimas faz entre nós. Com esta atividade de fundo altamente humanitário, despende Cr\$ 8.000.000,00. Extinta a C.I.S., esses pobres e infelizes enfermos não

contarão mais com o amparo de quem quer que seja. Lembremo-nos de que êsses indivíduos recorreram à C.I.S. por não encontrarem outro amparo; logo, desaparecendo o órgão haverá quem os assistirá? Será humano deixarmos de socorrer aos enfermos? Cumpriremos, dêsse modo, as obrigações que cabem ao Estado e estaremos praticando atos de piedade cristã? Meditemos sôbre os atos que iremos praticar antes que o mal ocorra.

31. No programa de assistência ao trabalhador e aos seus filhos, a C.I.S. distribui 850 bôlsas de estudo para cursos ginasial, colegial, técnico comercial e outros, nos diversos Estados da União e no Distrito Federal, empregando mais de Cr\$ 3.000.000,00. Distribui a C.I.S. mais bôlsas que o próprio Ministério da Educação e Cultura. As bôlsas são conferidas a um só dependente de contribuinte do Impôsto Sindical, observadas as condições de penúria e necessidade daquele trabalhador, sabendo-se a enorme quantidade de pessoas grandemente necessitadas e que não dispõem de recursos para educar seus filhos. A C.I.S. contribui, assim, com sua parcela, para a realização dos fins do Estado, como prescrito na Constituição. Eis outro aspecto a ser considerado, pois sua extinção redundará no abandono dêsses jovens que não poderão continuar seus estudos.

32. A formação de aeronautas civis não contava com qualquer amparo dos Poderes Públicos, pois só o setor militar conta com os meios para tanto. A C.I.S. subvenciona com Cr\$ 1.800.000,00 os cursos de formação do pessoal civil, através do sindicato de classe. Outros cursos, como de corte e costura, alfabetização, conhecimentos gerais, de motoristas, etc., têm sido amparados e subvencionados pela Comissão nos sindicatos de classe. A extinção do órgão determinará a supressão dessas atividades, por falta de recursos.

33. O desemprego é um problema oriundo das condições econômicas do país. O estudioso tem noção da importância que diversos países lhe dão. A Inglaterra não vacilou ante as medidas que teria de tomar para combater o desemprego e auxiliar os sem-trabalho; os Estados Unidos envidam os maiores esforços para evitar o desemprego, já que suas conseqüências socialmente são as mais danosas possíveis. O que representa social e economicamente o desemprego é assunto longo e não iremos expô-lo aqui, principalmente por ser de conhecimento generalizado. A C.I.S. mantém um serviço especial de colocação de trabalhadores e, no ano passado, sob nova orientação, êsse serviço tornou-se mais eficiente. Para um rápido conhecimento de que está realizando êsses setor de atividade, consideremos o seguinte:

Ano	Nº de inscritos que solicitaram colocação	Nº de indivíduos que lograram obter emprêgos
1955	11.400	4.486 (39,5%)
1956	14.129	8.673 (64 %)
1957 (1.º semestre)	13.987	5.998 (42 %)

34. Êste quadro revela a dificuldade que se apresenta na colocação de trabalhadores, já que as condições econômicas são desfavoráveis. Afora êste aspecto que nos exige estudo, verificamos que o trabalho da C.I.S. neste campo é da maior utilidade possível. Do ponto de vista político, sabemos as conseqüências que para a Nação trazem os desempregados: são as prêsas mais

fáceis dos agitadores. A miséria é má conselheira. Eis por que certos grupos políticos desejam a extinção da C.I.S.: ela diminui o número dos miseráveis que deveriam engrossar a corrente dos insatisfeitos, dos que, por motivos econômicos, se tornam mais permeáveis às idéias exóticas.

35. É preciso notar que o Serviço de Colocação de Trabalhadores não se limita à procura da vaga, ou ao oferecimento de uma recomendação. Esse serviço submete o indivíduo a exames de saúde, raios X, calmetização, B.C.G., presta assistência odontológica e socorre os mais necessitados por diversos modos. Como hoje não dispõe a C.I.S. de maiores recursos financeiros, não pode fazer o que já fizera em pequena escala, isto é, dar 15 dias de alimentação ao desempregado, até que este fôsse colocado; dar um macacão para substituir os andrajos; dar passes de bonde e pequenas quantias em dinheiro para que o desempregado pudesse locomover-se, pois há casos em que o indivíduo perde a vaga por ter chegado atrasado, devido ao fato de ter ido a pé. Os dramas da miséria sucedem-se continuamente e a C.I.S., na medida de suas possibilidades, faz o que pode. Este setor de atividade, a nosso ver, merece grande respeito, principalmente pela transcendência dos resultados que alcança. Será conveniente extinguir essa atividade? A resposta se encontra em nossas consciências desapaixonadas.

IMPERATIVO DE SEGURANÇA

36. Finalmente, toda a organização sindical, quer os Sindicatos, as Federações, as Confederações, como os órgãos técnicos do Governo e os Poderes da União devem estar alerta a fim de evitarem consequências imprevisíveis, frente a resoluções apressadas e não meditadas, que dizem respeito à harmonia social, aos complexos interesses de várias ordens que se acham em jogo. A colaboração que a organização sindical deve prestar ao Estado e ao povo pode transformar-se em sérios entraves à evolução pacífica da sociedade, tornando-se um peso de tal ordem que poderá abalar os mais enraizados alicerces da República, de nosso povo, enfim do que temos de mais sagrado, de nossa Pátria.

37. Ponhamos acima de nós, acima de paixões, os deveres que temos para com este imenso Brasil, alvo da cobiça alheia, para com esta terra abençoada onde não medra o ódio e se pratica a verdadeira fraternidade universal, fiel aos princípios do cristianismo.

Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal

A Justiça Administrativa, tema sempre atual e versado ainda há dois anos, com erudição e acuidade, na tese de doutorado La Jurisdiction Administrative au Brésil, do Sr. J. GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor Geral do D.A.S.P., apresentada na Universidade de Paris, também foi por nós abordada em Editorial da Revista de julho do corrente ano, quando examinamos alguns dos aspectos que nela mais interessam à vida administrativa brasileira. Acentuando essa atualidade, a criação e regulamentação do Supremo Tribunal Administrativo, que o Governo de Portugal vem de realizar, traz novamente à baila o problema de sua possível adoção entre nós. À guisa de subsídio à discussão do assunto publicamos, a seguir, aquêlê Regulamento e seu Decreto de aprovação (Diário do Governo, 27 de agosto de 1957).

Cabe-nos agradecer ao Ministério das Relações Exteriores a possibilidade da divulgação que ora fazemos, pois foi à sua iniciativa eficiente e cortês cooperação que devemos o exemplar daquela publicação oficial portuguesa.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO

DECRETO N.º 41.234

Atendendo ao disposto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 40.768, de 8 de setembro de 1956;

Usando da faculdade conferida pelo n.º 3.º do artigo 109.º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte:

Artigo único. É aprovado, para entrar em vigor no próximo dia 1 de outubro, o Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, anexo ao presente decreto e assinado pelo Presidente do Conselho.

Publique-se e cumpra-se como nêlê se contém.

Paços do Governo da República, 20 de agosto de 1957. — FRANCISCO HIGINO CRAVEIRO LOPES — António de Oliveira Salazar.

REGULAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

TÍTULO I

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

CAPÍTULO I

DO TRIBUNAL

Artigo 1.º O Supremo Tribunal Administrativo, com a organização constante do Decreto-Lei n.º 40.768, de 8 de setembro de 1956, funciona em sessões plenas (tribunal pleno) e de secção.

§ 1.º As sessões plenas terão lugar sempre que o presidente do Tribunal as convoque, tendo em vista as necessidades do serviço.

§ 2.º As secções reunir-se-ão ordinariamente uma vez por semana, em dia designado na última sessão de cada ano, e extraordinariamente todas as vezes que o presidente do Tribunal julgar conveniente por virtude das necessidades do serviço.

§ 3.º Quando fôr feriado o dia da sessão ordinária, esta realizar-se-á no dia útil imediato.

Art. 2.º São aplicáveis ao Supremo Tribunal Administrativo as disposições relativas a férias e feriados nos tribunais judiciais, sem prejuízo, porém, da realização das sessões que se tornem necessárias para a resolução dos recursos de agravo dos despachos dos auditores que tenham decidido a questão da suspensão da executoriedade de atos contenciosamente impugnados.

Art. 3.º As sessões do Supremo Tribunal Administrativo serão públicas, mas as decisões serão tomadas em conferência particular.

Art. 4.º A precedência dos juizes do Supremo Tribunal Administrativo é estabelecida pela antiguidade de serviço prestado no Tribunal.

Art. 5.º As decisões do Supremo Tribunal Administrativo serão tomadas por maioria absoluta de votos.

§ 1.º Nos julgamentos da competência do tribunal pleno intervirão todos os juizes presentes, mas o tribunal só poderá funcionar com a presença, pelo menos, de dois terços do número de juizes em exercício, incluindo o presidente, ou quem o substituir, que terá voto de qualidade nos casos de empate.

§ 2.º Nos julgamentos da competência das secções intervirão, além do relator, e na qualidade de adjuntos, os dois juizes imediatos em exercício, seguindo-se, para este efeito, o mais antigo ao mais moderno.

§ 3.º São aplicáveis à elaboração dos acórdãos as disposições dos §§ 1.º e 2.º do artigo 99.º do Estatuto Judiciário.

Art. 6.º A substituição dos juizes relatores no caso de impedimento previsto no n.º 3.º do artigo 122.º do Código de Processo Civil, ou durante as vacaturas que ocorrerem, far-se-á por via de nova distribuição dos respectivos processos pelos juizes da sua secção; a substituição dos juizes adjuntos far-se-á chamando, primeiramente, os juizes da secção e, na falta ou impedimento

dêstes, os juizes das outras secções, por ordem de antiguidade, a começar pelo mais moderno, substituindo-se reciprocamente os juizes das 1.^a e 3.^a secções e os das 2.^a e 4.^a

§ 1.^o Nas faltas de juizes relatores observar-se-á o artigo 711.^o do Código de Processo Civil.

§ 2.^o Para os efeitos previstos neste artigo consideram-se como formando a 4.^a secção os dois juizes mais antigos das 3.^a e 4.^a secções e como formando a 3.^a secção os dois juizes restantes.

§ 3.^o As substituições estabelecidas neste artigo cessarão logo que o juiz substituído volte ao serviço ou, no caso de abertura de vaga, logo que seja nomeado novo juiz, mantendo-se, no entanto, os vistes já postos nos processos.

Art. 7.^o Os acórdãos definitivos do Supremo Tribunal Administrativo, logo que transitem em julgado, serão remetidos à Imprensa Nacional para serem publicados no *Diário do Governo*.

§ único. A Imprensa Nacional fornecerá gratuitamente exemplares do *Diário do Governo* aos magistrados do Supremo Tribunal Administrativo.

Art. 8.^o Os acórdãos finais proferidos pelo Tribunal serão anualmente reunidos em volumes relativos a cada secção e ao tribunal pleno.

§ único. Sempre que de um acórdão de secção haja sido interposto recurso para o tribunal pleno, mencionar-se-á o fato na publicação em volume.

Art. 9.^o O exercício da advocacia, bem como o serviço prestado a companhias ou empresas concessionárias e o emprego em qualquer ramo de comércio ou indústria são incompatíveis com o desempenho dos cargos de presidente, juizes e agentes do Ministério Público do Supremo Tribunal Administrativo.

Art. 10.^o O presidente do Supremo Tribunal Administrativo pode convocar para assistirem, sem voto, às reuniões, quando tal seja necessário ao esclarecimento das questões pendentes, quaisquer pessoas com conhecimentos especializados da matéria a discutir.

Art. 11.^o Sempre que a afluência de serviço numa secção o exija, o presidente do tribunal, ouvido o juiz mais antigo de cada uma das restantes três secções, poderá determinar que sejam agregados por tempo determinado a essa secção o juiz ou juizes mais modernos de outras secções, indicando no despacho se acumularão ou não com o serviço da secção de que fazem parte.

CAPÍTULO II

DA SECRETARIA

Secção I — Dos serviços

Art. 12.^o O Supremo Tribunal Administrativo, para assegurar o expediente de todos os processos da sua competência, tem uma secretaria privativa, com a composição constante do mapa anexo ao Decreto-Lei n.^o 38.364, de 6 de agosto de 1951.

Art. 13.º Pertence à Secretaria:

- 1.º) Desempenhar todos os serviços relativos à movimentação dos processos da competência do Tribunal;
- 2.º) Receber e expedir a correspondência e registá-la em livros próprios;
- 3.º) Ordenar e conservar a biblioteca e arquivo do Tribunal;
- 4.º) Elaborar a estatística do movimento dos processos;
- 5.º) Manter em dia a redação das actas das sessões do Tribunal nos respectivos livros;
- 6.º) Adquirir, guardar e conservar o mobiliário e demais material necessário ao serviço e inventariá-lo nos termos legais;
- 7.º) Depositar todos os fundos que nela dêem entrada na Caixa Geral de Depósitos;
- 8.º) Manter em ordem a contabilidade privativa do Tribunal;
- 9.º) Inventariar as publicações recebidas;
- 10.º) Assegurar a publicação dos textos que o presidente do Tribunal determinar;
- 11.º) Em geral praticar todos os actos de expediente que pela presidência forem julgados necessários ao regular funcionamento do Tribunal.

Art. 14.º Os serviços da Secretaria são dirigidos, sob a superintendência do presidente do Tribunal, pelo secretário, ao qual compete:

- 1.º) Distribuir o serviço entre os funcionários colocados sob as suas ordens;
- 2.º) Minutar a correspondência que haja de ser expedida;
- 3.º) Informar os requerimentos que digam respeito ao serviço da Secretaria que devam ser despachados pela presidência;
- 4.º) Rever as provas dos acórdãos a publicar e organizar os índices das respectivas publicações;
- 5.º) Passar e assinar as certidões requeridas, precedendo despacho da presidência ou do relator;
- 6.º) Assinar as tabelas dos processos que tiverem dia designado para julgamento;
- 7.º) Os demais encargos que lhe incumbem por lei, regulamento ou ordem superior.

§ único. O secretário é substituído nas suas faltas, licenças ou impedimentos pelo funcionário de maior categoria em serviço na Secretaria do Tribunal.

Art. 15.º Na Secretaria haverá os livros necessários ao serviço do Tribunal e que serão determinados em ordem de serviço do presidente.

Art. 16.º Os serviços da biblioteca do Supremo Tribunal Administrativo incluem a guarda, acatologação e conservação de todas as publicações recebidas, bem como a movimentação das publicações feitas pelo Tribunal.

Art. 17.º Todos os funcionários da Secretaria coadjuvam o secretário, executando o trabalho que por ele ou por quem o substituir lhes fôr ordenado.

Art. 18.º Na Secretaria não há férias.

Secção II — Do pessoal

Art. 19.º O secretário será nomeado livremente pelo Presidente do Conselho de entre diplomados em Direito e o restante pessoal da Secretaria é nomeado e provido nos termos prescritos no Decreto-Lei n.º 38.364, de 6 de agosto de 1951.

Art. 20.º O pessoal menor tem direito não só ao abono de todas as despesas de transporte, autorizadas pelo secretário, por virtude de serviços externos da sua competência, mais também ao do uniforme, nas mesmas condições em que é abonado ao outro pessoal da sua categoria na Presidência do Conselho.

Art. 21.º O pessoal da Secretaria está sujeito às regras e sanções disciplinares do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado.

Art. 22.º Em tudo quanto não fôr contrariado por este diploma, os funcionários da Secretaria têm os mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres e incompatibilidades estabelecidos para os funcionários do Supremo Tribunal de Justiça.

TÍTULO II

DO PROCESSO

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES COMUNS

Secção I — Do registo e distribuição dos processos

Art. 23.º Logo que sejam recebidos ou apresentados na Secretaria do Supremo Tribunal Administrativo, todos os papéis registados no livro competente e nêles se averbará o número de ordem e a data da entrada, passando-se nota do respectivo registo sempre que fôr pedida.

Art. 24.º Os processos, depois de registados e nêles averbada a sua entrada, serão autuados e presentes pelo secretário à primeira sessão seguinte, a fim de serem distribuídos.

§ único. Os processos que dêem entrada na Secretaria em dia de sessão sòmente serão distribuídos na sessão imediata.

Art. 25.º A distribuição será presidida pelo presidente do Tribunal ou pelo juiz que o substituir, nos termos do § único do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 40.768, e deverá fazer-se com igualdade entre todos os juizes.

§ único. O juiz a quem fôr distribuído qualquer processo, e, na sua falta ou impedimento, o juiz que o substituir, será o relator do processo.

Art. 26.º Para efeito da distribuição haverá no Supremo Tribunal Administrativo as seguintes classes:

- a) Na 1.ª secção:
 - 1.ª Apelações;

- 2.^a Agravos;
 - 3.^a Recursos interpostos diretamente perante o Supremo Tribunal Administrativo;
 - 4.^a Outros recursos de que o Tribunal deva conhecer;
 - 5.^a Conflitos.
- b) Na 2.^a secção:
Única — Recursos.
- c) Na 3.^a secção;
- 1.^a Apelações;
 - 2.^a Agravos;
 - 3.^a Recursos em processo penal;
 - 4.^a Recursos interpostos das decisões dos conselhos superiores disciplinares dos organismos corporativos;
 - 5.^a Conflitos.
- d) Na 4.^a secção;
- 1.^a Recursos ordinários;
 - 2.^a Recursos obrigatórios;
 - 3.^a Agravos;
 - 4.^a Recursos interpostos diretamente perante o Supremo Tribunal Administrativo;
 - 5.^a Conflitos.
- e) No tribunal pleno:
Única — Recursos.

Secção II — Dos preparos

Art. 27.^o Os processos da competência do Supremo Tribunal Administrativo, salvo o disposto quanto à 2.^a secção, estão sujeitos a preparo, devido pelo recorrente, quando não isento de custas.

§ único. Se forem vários os recorrentes no mesmo processo, por cada um dêles será satisfeito o respectivo preparo.

Art. 28.^o O preparo deverá efetuar-se no prazo de dez dias, a contar da data da distribuição.

§ 1.^o Findo o prazo de dez dias, se não tiver sido efetuado o depósito do preparo, o recorrente, caso esteja devidamente representado por advogado ou solicitador com escritório ou domicílio escolhido na sede do Tribunal, será notificado para, nos dez dias seguintes, efetuar o preparo em dôbro.

§ 2.^o Se o recorrente não estiver devidamente representado por advogado ou solicitador na sede do Tribunal, o processo aguardará por mais vinte dias na Secretaria que seja feito o depósito em dôbro, salvo havendo réus presos, em que o prazo será somente de dez dias.

Art. 29.^o Decorridos os prazos designados no artigo anterior sem que o depósito do preparo haja sido feito, o relator julgará por despacho deserto o recurso.

Art. 30.º Em todos os processos distribuídos no Supremo Tribunal Administrativo, quer nas secções, quer no tribunal pleno, e sujeitos a preparo, acrescerá à importância dêste a quantia de 50\$, a qual constituirá receita do cofre da Secretaria do Supremo Tribunal.

§ 1.º Reverterá igualmente para o cofre da Secretaria metade do preparo quando depositado em dôbro nos casos previstos no artigo 28.º

§ 2.º As quantias a que se refere este artigo serão escrituradas na Secretaria, em livro especial, aplicando-se a compra de livros e revistas de Direito para a biblioteca do Tribunal e à satisfação de outras despesas que a bem do serviço por despacho do seu presidente seja considerado conveniente realizar.

Secção III — Custas e selos

Art. 31.º Os processos affectos ao Supremo Tribunal Administrativo estão sujeitos a impôsto do sêlo e custas, nos termos da respectiva tabela.

§ único. O produto das custas constitui receita do Estado.

Art. 32.º Não haverá condenação em custas quando o recurso fôr julgado deserto ou preliminarmente rejeitado e também não será condenado em custas o recorrido que não vier ao processo fazer a defesa do seu direito.

§ único. No caso de rejeição preliminar do recurso será declarado perdido a favor do Estado o preparo que tenha sido feito.

Secção IV — Disposições diversas

Art. 33.º Os advogados constituídos pelas partes podem requerer que os processos lhes sejam confiados para exame, nos termos e com as sanções estabelecidas na lei do processo civil.

§ 1.º Sempre que qualquer razão de interesse público o determine, poderá, por simples despacho do relator, ser ordenada a cobrança do processo, interrompendo-se a vista ao advogado pelo tempo necessário.

§ 2.º Pela confiança do processo será devida a importância de 20\$, a qual terá o destino previsto no artigo 30.º

Art. 34.º O prazo para alegações será de vinte dias, salvo havendo réus presos, pois nestes casos será reduzido a metade.

§ único. Com as alegações poderão juntar-se novos documentos, tendo porém, o recorrente o direito de, no prazo de cinco dias a contar da notificação que para êsse efeito lhe fôr feita, responder sobre aquêles que forem oferecidos pelo recorrido.

Art. 35.º Sempre que outro se não encontre especialmente estabelecido, o prazo de vista aos juizes será de cinco dias e o prazo para as promoções e pareceres do Ministério Público será também de cinco dias, se forem de natureza interlocutória, e de dez dias, no caso do artigo 44.º

§ único. No recurso dos prazos para vista não podem êstes ser interrompidos por qualquer incidente nem incorporados nos autos, documentos ou pareceres.

CAPÍTULO II

DO PROCESSO NA 1.^a SECÇÃO*Secção I — Dos recursos interpostos das decisões dos auditores**Subsecção I — Trâmites na auditoria*

Art. 36.º As decisões proferidas nas auditorias serão notificadas às partes que estiverem devidamente representadas por advogado ou solicitador com escritório ou domicílio escolhido na sede do Tribunal, entregando-se-lhes certidão da decisão notificada e juntando-se ao processo certidão da notificação.

§ único. As notificações às autoridades administrativas e aos corpos administrativos, quando não representados por advogado, serão feitas por ofício registado e com aviso de recepção, cuja expedição será certificada pelo chefe da secretaria da auditoria. O aviso de recepção será junto aos autos.

Art. 37.º Se o funcionário incumbido de fazer alguma notificação a não puder efetuar de pronto assim o certificará, fazendo assinar por duas testemunhas a certidão, na qual será sempre essencial, sob pena de procedimento disciplinar, a menção do motivo que obstou à diligência, e, junta aos autos esta certidão, será expedida carta registada contendo por extracto o objecto da notificação e contando-se o prazo, se algum prazo houver que deva decorrer desde a notificação, do dia seguinte ao da expedição da carta, cujo talão do registo se juntará ao processo.

Art. 38.º Os recursos serão interpostos no prazo de cinco dias por meio de requerimento assinado por advogado legalmente constituído, observando-se o disposto no artigo 54.º

§ 1.º Os requerimentos para a interposição dos recursos serão apresentados na secretaria da auditoria, que lançará imeditamente nêles a data da apresentação e os juntará em seguida aos processos, fazendo logo os autos conclusos para o auditor proferir despacho a receber ou não o recurso.

§ 2.º A data da apresentação fixará a data da interposição.

§ 3.º O despacho a que se refere o § 1.º será notificado às partes no prazo de três dias.

Art. 39.º No requerimento para interposição de recurso que não seja de agravo deve o recorrente declarar qual a instância em que pretende alegar, entendendo-se no seu silêncio que opta pelo tribunal superior.

§ 1.º O Ministério Público quando recorrido alegará perante o tribunal escolhido pelo recorrente para as suas alegações, quando, porém, fôr recorrente alegará e instruirá o recurso perante o tribunal em que êste fôr interposto.

§ 2.º Nos recursos de agravo as alegações serão sempre apresentadas no tribunal inferior.

Art. 40.º Recebido o recurso, se o recorrente tiver declarado que alegará na 1.^a instância, será dada vista pelo prazo de vinte dias ao advogado constituído.

§ único. Se o recorrido tiver feito, até ao termo do prazo para vista ao recorrente, a declaração de que também pretende alegar no tribunal inferior, será concedida vista ao seu advogado, nos termos do corpo do artigo.

Art. 41.º O auditor, depois de pagas as custas e cumpridas as formalidades do artigo anterior, quando a elas houver lugar, fará subir o processo, no prazo de cinco dias, ao Supremo Tribunal Administrativo, notificando-se as partes da respectiva remessa.

Subsecção II — Trâmites no Supremo Tribunal Administrativo

Art. 42.º Feito o preparo, quando devido, serão os autos conclusos ao relator, que, se entender que o recurso não é de conhecer ou é manifestamente ilegal, fará exposição escrita do seu parecer, indo depois o processo com vista, por quarenta e oito horas, ao recorrente, ao Ministério Público e aos adjuntos, para se discutir a questão prévia na primeira sessão.

§ único. A deliberação do prosseguimento do recurso não obsta a que este seja a final rejeitado pela mesma causa preliminarmente desatendida desde que o processo forneça novos elementos de apreciação.

Art. 43.º Não ocorrendo incidente, ou resolvido de modo que o recurso prossiga, o relator ordenará vista do processo aos advogados das partes que tiverem de alegar no Supremo Tribunal Administrativo.

Art. 44.º Em seguida será o processo continuado com vista ao Ministério Público e depois ao relator e aos seus adjuntos, findo o que será concluso ao relator e considerado preparado para julgamento, observando-se o disposto para os recursos interpostos directamente no Supremo Tribunal Administrativo.

Art. 45.º Se ao relator, quando o processo lhe fôr para visto, parecer indispensável proceder-se a qualquer diligência cu averiguação ou obter-se informação do tribunal recorrido ou de alguma autoridade pública, assim o determinará.

§ único. Se fôr necessária a resposta ou informação de algum Ministro será requisitada pelo presidente, por ofício.

Secção II — *Dos recursos interpostos directamente para o Supremo Tribunal Administrativo*

Subsecção I — Da legitimidade para recorrer

Art. 46.º Os recursos podem ser interpostos:

- 1.º) Pelos que tiverem interesse directo, pessoal e legítimo na anulação de acto administrativo susceptível de recurso directo para a secção;
- 2.º) Pelo Ministério Público.

Art. 47.º Não pode recorrer quem tiver aceitado, expressa ou tácitamente, o acto administrativo depois de praticado.

§ 1.º A aceitação tácita é a que deriva da prática, espontânea e sem reserva, de facto incompatível com a vontade de recorrer.

§ 2.º A execução ou acatamento por funcionário não se considera aceitação tácita do acto executado ou acatado, salvo se depender da vontade do executado a escolha da oportunidade da execução.

Art. 48.º Se além da autoridade ou órgão que praticou o acto recorrido houver, à data da interposição do recurso, pessoas a quem a procedência dêste possa directamente prejudicar, deverá o recorrente requerer, na petição inicial, a respectiva citação.

Art. 49.º Podem intervir como assistentes às partes que figurem principalmente no recurso as pessoas que demonstrarem possuir interesse legítimo idêntico ao da parte assistida ou com elle conexo.

§ único. A intervenção do assistente não perturba o andamento regular do recurso e a sua posição subordina-se à da parte principal, não modificando os direitos desta para livremente confessar ou desistir com as consequências legais.

Subsecção II — Da interposição dos recursos

Art. 50.º A interposição dos recursos directos para o Supremo Tribunal Administrativo far-se-á por meio da apresentação de petição na Secretaria do Tribunal.

§ único. Os recursos consideram-se interpostos na data em que a petição dê entrada na Secretaria.

Art. 51.º Os recursos deverão ser interpostos nos seguintes prazos:

- 1.º) Trinta dias, se o recorrente residir no continente;
- 2.º) Sessenta dias, se o recorrente residir nas ilhas adjacentes;
- 3.º) Cento e vinte dias, se o recorrente residir nas províncias ultramarinas ou no estrangeiro;
- 4.º) Um ano, se o recorrente fôr o Ministério Público.

Art. 52.º O prazo para a interposição do recurso conta-se:

- a) Da publicação do acto recorrido no *Diário do Governo* ou em qualquer outro periódico oficial, quando essa publicação seja obrigatória;
- b) Se a publicação não fôr obrigatória, daquele dos seguintes factos que primeiro ocorrer:

- 1.º) Notificação ou conhecimento oficial da decisão de que se recorre;
- 2.º) Comêço de execução da decisão;
- c) Do termo do prazo dentro do qual a decisão devia ter sido proferida, no caso de o recurso ser interposto de acto tácito.

§ 1.º Se se tratar de acto que não haja de ser publicado, que não tenha sido notificado ou de que não tenha havido conhecimento oficial, o interessado poderá requerer às estações competentes a notificação dêle, devendo esta efectuar-se no prazo de quinze dias mediante a remessa para a morada indicada no requerimento de cópia autêntica da decisão ou deliberação, por officio com aviso de recepção ou recebido por protocolo.

§ 2.º O conhecimento oficial do acto presume-se sempre que o interessado intervenha no processo administrativo e aí revele conhecimento dêle.

§ 3.º Sempre que o recurso contencioso seja interposto de acto proferido em resolução de recurso hierárquico necessário para cuja interposição a lei não fixe prazo, considerar-se-á aquêlê extemporâneo se este recurso não tiver sido introduzido junto da autoridade competente no prazo de trinta dias.

§ 4.º O prazo referido no n.º 4.º do artigo 51.º conta-se da data do despacho ministerial ou da sua publicação, se a ela houver lugar.

Art. 53.º Os requerimentos ou petições que não obtenham despacho definitivo no prazo de noventa dias, a contar da sua entrega nas estações competentes, consideram-se, para efeitos contenciosos, indeferidos.

§ único. Se posteriormente ao decurso dos noventa dias sem resolução recair no requerimento ou petição que se presume indeferido despacho expresso de indeferimento, considerar-se-á este confirmativo do indeferimento tácito, salvo se fôr fundamentado em factos donde possa resultar a arguição de desvio de poder.

Art. 54.º A petição de recurso, dirigida ao presidente do Tribunal, será assinada por advogado legalmente constituído e com escritório na sede do Tribunal ou com domicílio nêlê escolhido e acompanhada de um duplicado destinado à autoridade recorrida e mais tantos quantos os interessados cuja citação se requerer e ainda de um exemplar em papel isento de sêlo com destino ao arquivo.

Art. 55.º A petição de recurso deverá conter a indicação da secção para que se recorre, a enunciação do acto recorrido, a menção da autoridade que o praticou, os fundamentos de facto e de direito, a indicação precisa de todos os interessados e suas residências, quando conhecidas, bem como a formulação clara e precisa do pedido.

§ único. Quando se alegue violação de preceito legal, deverá êste ser precisamente indicado e concretizada a violação, sob pena de se não conhecer dela.

Art. 56.º A petição será sempre instruída com o *Diário do Govêrno* ou periódico oficial em que foi publicado o acto recorrido ou, na falta de publicação, com quaisquer documentos que comprovem a prática do acto e demonstrem o seu conteúdo, bem como com os documentos probatórios dos factos ou direitos que sirvam de fundamento ao recurso.

§ 1.º Se o recurso tiver por objecto a anulação de acto de aplicação de regulamento ou acto genérico que não haja sido publicado no *Diário do Govêrno*, deverá a petição ser instruída com documento donde conste o texto do regulamento ou acto genérico aplicado, além do documento comprovativo do acto de aplicação recorrido.

§ 2.º Quando o recurso seja interposto de acto tácito resultante da passividade da Administração, a petição será instruída unicamente com a cópia do requerimento sem resolução na qual tenha sido passado recibo pelos serviços onde deu entrada o original, ou, na sua falta, com qualquer documento comprovativo da entrega do requerimento.

§ 3.º Na petição far-se-á sempre menção minuciosa e especificada dos documentos que a acompanham, podendo o relator, quando não julgue tal menção suficientemente elucidativa, ordenar ao recorrente que a complete.

§ 4.º Se o recorrente, por motivos justificados, não tiver podido obter os documentos a tempo de os entregar com a petição, deverá em todo o caso especificar em que consistem e quais os pontos da matéria do recurso a que digam respeito, solicitando do relator prazo razoável para a junção.

Subsecção III — Trâmites processuais

Art. 57.º Feito o preparo, quando devido, irão os autos com vista ao Ministério Público por tempo não superior a cinco dias e, seguidamente, serão conclusos ao relator.

§ 1.º O relator, se o recorrente houver requerido a suspensão da execução do acto recorrido, apresentará o recurso na primeira sessão seguinte à data da conclusão para, em conferência, se resolver o incidente independentemente de vistos, podendo, porém, nessa sessão qualquer dos adjuntos solicitar vista do processo.

§ 2.º Os vistos que tenham sido solicitados serão apostos até à sessão imediata.

§ 3.º Quando o relator entender que se verifica circunstância que afecte o prosseguimento do recurso, fará exposição escrita do seu parecer, seguindo-se os demais trâmites estabelecidos na parte final do artigo 42.º

§ 4.º Consideram-se circunstâncias que afectam o prosseguimento do recurso a extemporaneidade, a ilegitimidade das partes e a manifesta ilegalidade do recurso.

§ 5.º No caso de ilegitimidade determinada por falta de observância do disposto no artigo 48.º, a apresentação à conferência só terá lugar quando o recorrente, depois de convidado a suprir a falta, o não fizer no prazo de cinco dias a contar da notificação.

Art. 58.º A deliberação da rejeição do recurso por extemporaneidade ou ilegitimidade do recorrente não obsta a que o Ministério Público, se o recurso tiver sido interposto dentro do prazo em que lhe é possível recorrer, requeira, dentro de dez dias após a deliberação, o seguimento do processo a bem da justiça e do interesse público.

Art. 59.º A deliberação do prosseguimento do recurso não impede que afinal venha a ser rejeitado pela mesma causa preliminarmente desatendida, desde que o processo forneça novos elementos de apreciação.

Art. 60.º A suspensão de executoriedade dos actos recorridos só pode ser ordenada a requerimento do recorrente quando o Tribunal reconheça que não determinava grave dano para a realização do interesse público e que podem resultar da execução do acto prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

§ 1.º Sem prejuízo do prosseguimento do processo, a autoridade recorrida pode, no prazo de dez dias a contar da comunicação da decisão, deduzir embargos perante a própria secção contra a decisão que ordenar a suspensão da executoriedade do acto.

§ 2.º Os embargos só poderão ter por fundamento o dano que para a realização do interesse público pode resultar da suspensão da executoriedade

do acto e deverão conter a especificação pormenorizada dos factos demonstrativos do dano alegado.

§ 3.º Autuados por apenso os embargos, será notificado o recorrente para, no prazo de cinco dias, dizer o que se lhe oferecer e, para o mesmo efeito, abrir-se-á vista ao Ministério Público, observando-se em seguida, na parte aplicável, o disposto nos §§ 1.º e 2.º do artigo 57.º e anulando-se a decisão anterior se vier a ser reconhecida a procedência dos motivos alegados.

§ 4.º Decretada a suspensão, a decisão mantém-se até resolução final do recurso com trânsito em julgado.

Art. 61.º Resolvidas as questões referidas no artigo 57.º, o relator, quando o recurso haja de prosseguir, ordenará a remessa do duplicado da petição ao Ministro ou autoridade recorrida, a fim de, no prazo de trinta dias, responder o que houver por conveniente.

§ único. No ofício de remessa será requisitado o processo gracioso ou os documentos necessários para instruir o recurso, os quais, depois de numerados e rubricados, formarão o processo instrutor, que será autuado por apenso e devolvido, após o julgamento, com a certidão do acórdão proferido.

Art. 62.º Recebida a resposta da autoridade recorrida ou decorrido o prazo para a sua apresentação, será o processo concluso ao relator, que ordenará a citação de particulares, quando haja sido requerida, para apresentarem as suas contestações.

§ 1.º Quando a resposta da autoridade recorrida não haja sido recebida no prazo legal e haja lugar à citação de particulares, o relator, no despacho que ordenar esta, mandará oficial novamente à autoridade recorrida, instando-a para responder e remeter os documentos necessários ao processo instrutor no prazo que reputar razoável e avisando-a de que na falta de resposta o recurso prosseguirá findo o prazo marcado.

§ 2.º Se os documentos pedidos não forem enviados e o Tribunal os considerar indispensáveis ao prosseguimento do recurso, o presidente solicitará à Presidência do Conselho a sua intervenção para obter a sua remessa.

Art. 63.º A ordem para a citação será passada em forma de provisão, remetida à autoridade administrativa competente, assinada pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo e subscrita pelo secretário, levando o duplicado ou duplicados da petição do recurso, ou a cópia se o recurso fôr oficial.

§ único. A autoridade administrativa, logo que receba a provisão, mandará cumprir a citação no prazo máximo de dez dias e enviará ao Supremo Tribunal Administrativo as respectivas certidões.

Art. 64.º As partes que residirem em país estrangeiro ou nas províncias ultramarinas ou cuja residência não fôr conhecida serão citadas por éditos, nos quais se declarará o prazo para a apresentação das contestações.

Art. 65.º A contestação ao recurso será apresentada na secretaria do Supremo Tribunal Administrativo no prazo de trinta dias, contados da citação, se os citados residirem em Lisboa ou em outras terras do continente da República; de sessenta dias se residirem nas ilhas adjacentes e de cento e vinte dias se residirem nas províncias ultramarinas e estrangeiro.

Art. 66.º Nos casos urgentes os prazos podem ser reduzidos até metade por deliberação do Tribunal, sob proposta do relator.

§ único. A Secretaria anotará na capa do processo a redução dos prazos.

Art. 67.º O relator, logo que se encontre nos autos a resposta referida no artigo 62.º cu haja decorrido o prazo em que deveria ter sido apresentada, mandará dar vista para alegações, primeiro ao advogado do recorrente e depois ao do recorrido, se o houver, e em seguida irão os autos com vista ao Ministério Público.

Art. 68.º Decorridos os prazos fixados no artigo anterior será o processo concluso ao relator, que poderá chamar a atenção das partes para quaisquer deficiências, irregularidades ou vícios que possam ser corrigidos, convidá-las a esclarecer e completar as suas alegações e requisitar a apresentação de documentos indispensáveis ao esclarecimento da questão.

§ 1.º Se o relator não reconhecer a necessidade de quaisquer esclarecimentos ou diligências, porá o seu visto datado e assinado, após o que correrá o processo pelos adjuntos para vista dêles.

§ 2.º Nem o relator nem qualquer dos juizes poderá deter o processo mais de quinze dias, salvo motivo justificado, que será consignado no visto.

Art. 69.º Todos os documentos relativos a processos pendentes, depois de êstes distribuídos, só poderão ser incorporados nos autos mediante despacho do relator.

§ único. Se se tratar de algum caso urgente e o relator e os adjuntos estiverem impedidos ou não forem encontrados, poderá o requerimento ser despachado pelo presidente.

Art. 70.º A desistência do recorrente antes do julgamento extingue o recurso, o qual poderá, contudo, prosseguir se o Ministério Público, a bem da justiça e do interesse público, assim o requerer no prazo de trinta dias a contar da data em que tenha sido notificado da decisão.

Secção III — Do julgamento dos recursos e da execução dos acórdãos

Art. 71.º O secretário apresentará, no final de cada sessão, o livro destinado ao registo dos processos considerados preparados para julgamento a quem presidir, para que, ouvidos os juizes, determine quais os processos que hão-de constituir a tabela da sessão seguinte.

§ único. O recurso do despacho do auditor que conceder ou negar a suspensão do acto recorrido será apresentado e resolvido na primeira sessão depois de distribuído e preparado e de o Ministério Público ter tido vista por vinte e quatro horas, se todos os juizes se declararem aptos para o julgamento, baixando logo o processo a fim de seguir os seus termos no tribunal inferior sem dependência de notificação.

Art. 72.º Quando fôr necessária a resolução preliminar de qualquer questão que seja da competência de outros tribunais, serão as partes remetidas para os juízos competentes, sustando-se a decisão do recurso até que se junte aos autos certidão da decisão proferida nesses juízos.

§ único. O recurso será julgado deserto se, por inércia do recorrente, não fôr intentada a ação no prazo de seis meses, ou se a mesma estiver parada por igual prazo e pelo mesmo motivo.

Art. 73.º O secretário redigirá a acta de cada sessão em livro especial para êste fim destinado e dela constarão os nomes dos juizes e representantes do Ministério Público presentes ao julgamento, recursos julgados e sua decisão; e em cada processo lavrará termo, mencionando os juizes que intervieram na decisão e o resultado dela.

Art. 74.º Não podendo ser lavrado o acórdão na sessão em que fôr julgado o recurso será o resultado do que se vencer anotado num livro de lembranças, datado e assinado pelos juizes vencedores e vencidos, e o juiz que dever tirar o acórdão ficará com o processo para lavrar a decisão, o que fará até à sessão seguinte em conferência, sem embargo de o resultado ser logo publicado.

§ único. Nesta sessão será o acórdão datado e assinado pelos juizes que intervierem no feito, se estiverem presentes.

Art. 75.º Os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo deverão mencionar os recorrentes e recorridos, resumir com clareza e concisão os fundamentos e conclusões da petição e das respostas e contestações e concluir pela decisão final com os respectivos fundamentos.

§ único. Nos recursos dos despachos ministeriais será logo remetida uma cópia ao Ministro recorrido, lançando-se no processo a data da sua remessa.

Art. 76.º Os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo serão notificados ao Ministério Público e às partes e tornam-se executórios logo que transitem em julgado.

Art. 77.º Salvo o caso de impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço da sua execução, a inexecução das decisões do Supremo Tribunal Administrativo por parte de quem deva cumpri-las, quando a respectiva execução fôr requerida pelas partes interessadas, importa a pena de desobediência, sem prejuízo de qualquer outro procedimento especialmente fixado na lei.

§ 1.º No caso de a entidade a quem competir dar cumprimento ao acórdão não ser o Governo e entender que há impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço na sua execução, assim o declarará no prazo de vinte dias a contar do requerimento de execução, em exposição dirigida ao presidente do Tribunal, que depois de ouvida a parte contrária no prazo de oito dias a submeterá à primeira sessão da 1.ª secção ou do tribunal pleno, conforme a decisão tiver sido proferida por aquela ou por êste, para que se pronuncie sobre os motivos alegados para a inexecução.

§ 2.º Se vencer a procedência da alegação, os interessados serão notificados para, nos dez dias seguintes, acordarem sobre a reparação que fôr devida, a qual será fixada, na falta de acôrdo, pelo Tribunal.

§ 3.º A execução será levada a efeito pelo Governo pela forma menos prejudicial ao interesse público sempre que a decisão envolva uma prestação de facto por parte da Administração.

§ 4.º Se a execução fôr por quantia certa, será levada a efeito quando o Governo, em Conselho de Ministros, julgar conveniente a sua liquidação.

§ 5.º A inexecução das decisões por parte do Governo presume-se determinada por impossibilidade.

Art. 78.º O acórdão que ordene a suspensão da executoriedade do acto recorrido será executado em face de certidão do mesmo, que será officiosamente enviada pelo Tribunal.

Art. 79.º Poderão ser passadas às partes as certidões que pedirem dos despachos e acórdãos proferidos no processo, mediante despacho do relator.

Art. 80.º Argüida a falsidade de qualquer documento junto aos autos e decidindo o juiz relator, observadas as disposições da lei do processo civil em vigor, que o incidente deve ter seguimento, baixarão os autos à Auditoria onde correu o processo, sempre que se trate de recurso interposto de sentença nela proferida, ou à Auditoria de Lisboa, quando se trate de recurso directo para o Supremo Tribunal Administrativo, para sua instrução e julgamento.

Secção IV — Conflito entre as autoridades administrativas

Art. 81.º Aquêles que se considerarem agravados com os conflitos de competência positivos ou negativos produzidos por actos definitivos de autoridades administrativas dependentes de diversos Ministérios ou entre elas e os tribunais do contencioso administrativo recorrerão directamente para a 1.ª secção do Supremo Tribunal Administrativo.

§ 1.º Interpõe-se este recurso do mesmo modo que em matéria contenciosa, no prazo de trinta dias a contar da última decisão, expondo-se na petição todos os actos de que nasce o conflito e juntando-se todos os documentos que lhe servirem de prova.

§ 2.º Quando o conflito haja surgido entre a autoridade administrativa e um tribunal, por sentença dêste, o prazo conta-se a partir da data em que a sentença transitar em julgado.

Art. 82.º Se pela petição de recurso e documentos com ela apresentados o Supremo Tribunal Administrativo se julgar suficientemente habilitado para conhecer do conflito, sem necessidade de resposta da parte contrária nem de informação de alguma autoridade, deliberará logo sobre elle em conferência; no caso contrário, seguir-se-ão os termos prescritos nos artigos 62.º e seguintes.

Art. 83.º As decisões sobre êstes conflitos declaram a autoridade competente, e anulam os actos praticados pela incompetente relacionados com o recurso.

Art. 84.º Se o recurso versar sobre o conflito positivo, o Tribunal, na primeira sessão depois da distribuição, decidirá por acórdão que as autoridades em conflito cessem de se pronunciar sobre o caso do recurso, salvo se houver grave prejuízo público na inacção administrativa, pois nessa hipótese designará a autoridade que deve exercer a competência em caso de urgência.

Art. 8.º Dos acórdãos que resolverem êstes conflitos não há recurso algum.

CAPÍTULO III

DO PROCESSO NAS 2.^a, 3.^a E 4.^a SECÇÕES

Art. 86.^o Nos processos da competência das 2.^a, 3.^a e 4.^a secções ressalvadas as especialidades previstas neste capítulo, observar-se-ão os trâmites estabelecidos nos artigos 42.^o e seguintes, quando se trate de recursos vindos de outros tribunais, e nos artigos 57.^o e seguintes, quando se trate de recursos interpostos directamente perante o Supremo Tribunal Administrativo.

§ único. Nos aludidos processos não se aplicará, porém, o disposto no artigo 72.^o, observando-se, no que respeita à matéria dêle, o preceituado na legislação especial que lhes fôr aplicável.

Art. 87.^o Os recursos da competência da 2.^a secção, quando se trate de processos vindos de outros tribunais, subirão nos próprios autos, nos termos da legislação em vigor, mas depois de contados.

§ único. Não ocorrendo qualquer das circunstâncias previstas no artigo 42.^o, se as partes residirem na sede do Tribunal, ou nela tiverem escolhido domicílio, o relator mandará notificá-las para alegarem, se no requerimento da interposição do recurso tiverem declarado pretender fazê-lo no Supremo Tribunal.

Art. 88.^o Os recursos de revisão, de conformidade com o n.^o 2.^o do artigo 22.^o do Decreto-Lei n.^o 40.768, de 8 de setembro de 1956, serão interpostos directamente na secretaria do Supremo Tribunal Administrativo pelos interessados, e, no caso de não ser estabelecido o recurso obrigatório pelo Ministério Público, no prazo de um ano a contar da data do acto praticado, ou do julgamento ou do princípio da execução, podendo as petições ser assinadas pelos próprios interessados ou por advogado legalmente constituído, e devendo ser instruídas com os documentos ou quaisquer elementos probatórios, se os houver.

§ 1.^o Feita a distribuição, o relator ordenará que seja dada vista ao Ministério Público, quando não fôr o requerente, e, recebido o processo, será notificada a autoridade fiscal arguida para responder, no prazo de trinta dias, remetendo-se-lhe cópia da petição e nota com a sumária indicação dos elementos instrutores da mesma petição; junta a resposta será avocado o processo respectivo e os autos serão conclusos ao relator, que os levará à conferência, corridos vistos por quarenta e oito horas.

§ 2.^o Deliberada a admissão do recurso e ordenadas as diligências necessárias, nos termos aplicáveis do artigo 45.^o, logo que satisfeitas será o processo continuado com vista ao Ministério Público.

§ 3.^o Recebido o processo com este visto será considerado preparado para julgamento e concluso ao relator, seguindo-se os demais termos do presente regulamento.

§ 4.^o Nestes recursos não haverá lugar a preparos nem serão devidas custas, salvo se o requerente, não sendo delas isento, decair, pois nesse caso será condenado nos selos do processo e numa quantia que o Tribunal fixará entre 1.000\$ e 10.000\$ e cuja cobrança coerciva, quando a ela haja de se proceder, competirá aos tribunais das execuções fiscais.

Art. 89.º Nos restantes recursos interpostos para a 2.ª secção, só no caso de a Fazenda Nacional ficar vencedora haverá lugar a custas, que serão contados nos termos da respectiva tabela, levando-se em consideração, e conforme o julgado, as contadas nos tribunais donde tenham vindo os processos, nos termos da legislação em vigor.

§ único. Se o responsável não pagar as custas, serão cobradas coercivamente no juízo competente das execuções fiscais, servindo de título exequível a certidão da conta que a secretaria remeterá para êsse efeito ao Tribunal.

Art. 90.º Os processos da 2.ª secção não estão sujeitos a preparo e, depois de findas e pagas as custas, serão devolvidos directamente aos tribunais onde tenham sido propostos ou instaurados.

Art. 91.º Nos processos da competência da 2.ª e da 4.ª secções não é obrigatória a constituição de advogado.

Art. 92.º À resolução dos conflitos de competência entre os tribunais do trabalho ou entre autoridades fiscais da competência das 3.ª e 4.ª secções são aplicáveis as disposições dos artigos 82.º a 85.º, e à revisão dos acórdãos do próprio Tribunal são aplicáveis as disposições do capítulo v.

Art. 93.º No incidente de falsidade suscitado em processos da competência da 3.ª ou 4.ª secção aplicar-se-á o artigo 80.º, substituindo-se a auditoria administrativa, respectivamente, pelos tribunais do trabalho ou pelas auditorias fiscais.

CAPÍTULO IV

DO PROCESSO NO TRIBUNAL PLENO

Art. 94.º O recurso para o tribunal pleno será interposto no prazo de vinte dias a contar da notificação ou, havendo parte revel, da publicação em sessão do acórdão recorrido ou da comunicação ao Ministro respectivo, por meio de simples requerimento em que se afirme a vontade de recorrer.

Art. 95.º Por parte do Governo têm competência para recorrer os agentes do Ministério Público junto das secções de cujo acórdão se recorre.

Art. 96.º Se o recurso tiver por fundamento a contradição de julgados, só terá seguimento se a secção respectiva se pronunciar pela existência da contradição, observando-se, para o efeito, com as convenientes adaptações, os trâmites prescritos nos artigos 764.º e seguintes do Código de Processo Civil.

Art. 97.º A inconstitucionalidade da lei só pode servir de fundamento do recurso para o tribunal pleno quando tenha sido invocada perante a secção que houver proferido o acórdão recorrido.

Art. 98.º Interposto o recurso, far-se-á nova distribuição, e em seguida será dada vista às partes, pelo prazo de vinte dias, para alegações.

Art. 99.º Decorrido o prazo para alegações, será dada vista do processo ao Ministério Público, se não tiver sido o recorrente, e em seguida correrá os vistos por todos os juizes.

§ único. O prazo de vista será de quinze dias, excepto quanto aos juizes que já tenham intervindo no processo, para os quais o prazo será de dez dias.

CAPÍTULO V

DA REVISÃO DOS ACÓRDÃOS DEFINITIVOS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Art. 100.º Os acórdãos definitivos só podem ser revistos pelo órgão jurisdicional que os houver proferido nos seguintes casos:

1.º) Demonstrando-se, por sentença transitada em julgado, a falsidade de documento que tenha sido fundamento essencial da decisão;

2.º) Apresentando-se documento novo que o interessado não pudesse ter nem dêle tivesse conhecimento ao tempo em que foi tomada a decisão e que por si só seja suficiente para destruir a prova em que ela se fundou;

3.º) Mostrando-se que no processo respectivo deixou indevidamente de ser citado, ou o foi nulamente, o requerente de revisão, tendo por isso o mesmo processo corrido à revelia.

Art. 101.º Os requerimentos de revisão serão apresentados na secretaria no prazo fixado no artigo 772.º do Código de Processo Civil com tôdas as indicações e os duplicados exigidos para a interposição do recurso e virão instruídos com certidão de teor do acórdão a rever e com os demais documentos necessários para a justificação do pedido.

§ 1.º Têm legitimidade para requerer a revisão todos aquêles contra quem foi ou esteja em via de ser executado o acórdão a rever, assim como os que legitimamente recorreram ou poderiam ter recorrido do acto sobre que o acórdão recaiu, e o requerimento será sempre assinado por advogado com procuração bastante, salvo se provier do Ministério Público ou de funcionário no exercício de atribuições legais.

§ 2.º Autuado o requerimento e feito o preparo, quando devido, a Secretaria, informando por escrito se o processo em que foi proferido o acórdão a rever se encontra ainda no arquivo dela, ou baixou, e em que data, ao tribunal respectivo, dará logo vista ao Ministério Público, se não fôr êste o requerente.

§ 3.º Ouvido o Ministério Público, o relator apresentará o requerimento à conferência para que o Tribunal decida se deve ou não ter seguimento, à face do artigo anterior, o pedido de revisão.

§ 4.º Se o requerimento dever seguir os termos ulteriores, o relator mandará apensá-lo ao processo a que respeita, e que para isso será avocado ao arquivo onde se encontrar, e ordenará a notificação das autoridades e a citação de todos os interessados particulares que hajam intervindo no processo onde foi proferido o acórdão a rever ou que nêle o devessem ter sido na hipótese do n.º 3.º do artigo anterior.

§ 5.º O processo terá o seguimento estabelecido por êste regulamento para o recurso em que haja sido proferido o acórdão a rever a partir da notificação da autoridade recorrida ou da citação dos particulares.

§ 6.º Contestado e instruído o recurso de novo e apresentadas as alegações, será a questão julgada novamente, mantendo-se a final ou revogando-se o acórdão recorrido.

Art. 102.º A revogação dos acórdãos em processos de revisão só pode ser deliberada na secção por unanimidade de votos e no tribunal pleno por maioria de dois terços.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 103.º Nos casos omissos observar-se-á o que estiver disposto no Código Administrativo e nas leis gerais de processo civil.

Art. 104.º A citação e a notificação serão feitas nos termos preceituados na lei do processo civil em vigor, salvo no que por outra forma estiver disposto no presente regulamento.

§ único. A citação ou outras diligências que devam ter lugar na cidade de Lisboa serão feitas pelos meirinhos do Tribunal cujas funções são as definidas no Estatuto Judiciário para os oficiais de diligências do Supremo Tribunal de Justiça.

Art. 105.º Os requerimentos avulsos que não respeitarem a processos pendentes serão registados por extracto em livro especial, apresentados ao presidente do Supremo Tribunal Administrativo e restituídos aos interessados se o despacho o determinar.

Art. 106.º Os candidatos à advocacia não podem exercer o mandato judicial junto do Supremo Tribunal Administrativo, salvo nos casos em que a lei permita que as partes estejam em juízo sem a assistência de advogado.

Art. 107.º É aplicável nas auditorias administrativas o disposto no artigo 108.º.

Art. 108.º (transitório). Enquanto não fôr publicada nova tabela de custas, em todos os processos da competência do Supremo Tribunal Administrativo o preparo a efectuar será de 200\$, salvo quando tenha sido pedida a suspensão da decisão recorrida, caso em que será de 300\$, e o impôsto do sêlo de 5\$ por folha.

Art. 109.º (transitório). A distribuição dos processos no Supremo Tribunal Administrativo continuará a fazer-se até ao fim do presente ano judicial em conformidade com as classes actualmente existentes.

Presidência do Conselho, 20 de agosto de 1957. — O Presidente do Conselho, *António de Oliveira Salazar*.

Formação de Técnicos, Cientistas e Pesquisadores

PUBLICOU o "Jornal do Comércio", em sua edição de 16 do corrente, um editorial que focaliza, dentre vários assuntos, a necessidade de ser intensificada, no Brasil, a formação de técnicos, cientistas e pesquisadores.

Esse editorial, seguro e bem lançado, como costumam ser os daquele grande órgão da imprensa brasileira, precisa ser meditado pelos homens de responsabilidade do país, tal a validade e clarividência de sua argumentação.

Subordinando o desenvolvimento econômico de qualquer país à formação de pessoal altamente qualificado, reafirma o decano da imprensa carioca pontos de vista já por nós defendidos em outras oportunidades, e até mesmo reiterados em Editorial (setembro de 1956), quando salientamos que somos um povo pobre — paupérrimo — de técnicos, que ajudem a assegurar maior produtividade aos nossos esforços, de onde a premência de favorecer-se a formação e o desenvolvimento de profissionais de categoria superior.

Eis por que julgamos oportuna a transcrição dêsse Editorial, que demonstra, no sólido arcabouço lógico de suas idéias, a importância e gravidade de um problema, já equacionado até mesmo pelos que se acham fora da esfera administrativa.

VÁRIAS NOTÍCIAS

O lançamento do satélite artificial, ressaltados os efeitos publicitários fartamente explorados pela propaganda comunista, evidenciou os indiscutíveis progressos da pesquisa científica na União Soviética. Essa verificação foi surpreendente apenas para o grande público, pois os meios científicos de todos os países já se encontravam informados das realizações dos técnicos e cientistas soviéticos em diversos ramos do conhecimento. Aliás, essas realizações, embora sejam credoras da admiração universal pelo esforço e tenacidade que representam, somente nos espíritos apaixonados terão ultrapassado os resultados conseguidos pela experiência e o conhecimento acumulados por sucessivas gerações de pesquisadores em países como a Inglaterra, a França, Alemanha e pela abundância de recursos técnicos e materiais nos Estados Unidos da América.

O progresso científico e técnico alcançado pela Rússia é todavia uma lição eloqüente para países como o Brasil, ansiosos por acelerar o seu desenvolvimento econômico e elevar o padrão de vida de seu povo. No primeiro quartel deste século, o antigo Império Moscovita, mau grado a abundância

de recursos naturais em sua vastidão territorial, não ousava confrontar-se com as nações civilizadas no campo da técnica, da ciência e dos empreendimentos materiais. A ampla utilização da técnica e da experiência de outros países, muito mais do que o regime ali implantado, permitiu o racional aproveitamento de recursos naturais, incomparáveis pela variedade e abundância.

Não queremos aqui avaliar o custo social e moral dos sucessos alcançados pela Rússia sob a dominação vermelha. A carnificina da guerra civil, a coletivização compulsória da agricultura, o trabalho forçado, a perseguição religiosa, a supressão das liberdades civis, a dominação impiedosa dos países vizinhos, os expurgos periódicos, etc., são integrantes do espantoso sacrifício a que foi submetido o povo russo nestes últimos 30 anos sob a promessa da edificação do paraíso socialista.

O povo brasileiro, acompanhado por todos os povos da civilização ocidental que consideram a dignidade da criatura humana o bem precioso a preservar, não aceitaria nem aceitará o progresso material a preço tão elevado.

Seria, porém, cegueira ou ignorância não querer encontrar na Rússia o apoio à pesquisa e o estímulo ao trabalho técnico e científico. Observadores imparciais, após visitar a Rússia, insistem em salientar esse aspecto, o qual se vem traduzindo na formação de um grupo selecionado e numeroso de cientistas, pesquisadores e técnicos.

Entre nós, infelizmente, muito pouco se tem feito nesse setor e a pobreza dos recursos oficiais destinados ao ensino técnico e a pesquisa científica contrasta dolorosamente com o desperdício verificado em outros setores. Já se afirmou a possibilidade de medir o progresso de um país pelos recursos postos à disposição de seus Institutos de Tecnologia. Se a afirmação é exata, o nosso atraso é muito grande, pois o Instituto Nacional de Tecnologia vegeta à míngua de dotações orçamentárias e de técnicos e só ainda não pereceu graças ao esforço e à dedicação de um punhado de tecnologistas.

As nossas Universidades, por sua vez, apresentam as maiores deficiências, notadamente no tocante à instalação das Faculdades, seu equipamento técnico e pessoal docente. No que se refere à instalação será suficiente atentar para o desinteresse dos altos círculos governamentais pelo prosseguimento das obras da Cidade Universitária que, no ritmo atual de execução, aguardará dezenas de anos para a respectiva conclusão. Quanto ao equipamento de nossos estabelecimentos de ensino superior, notadamente daqueles destinados ao ensino técnico, é o mais precário possível.

Mas, não resta dúvida que a lacuna principal reside no pessoal docente e no corpo de pesquisadores sobre os quais repousa em toda parte o progresso técnico e científico. Parece inacreditável que nas Universidades, estabelecimentos de ensino e institutos de pesquisas e experimentação do Governo Federal ainda não foi instituído o regime do tempo integral. Um professor catedrático e um técnico ou pesquisador a serviço da União nada mais pode aspirar acima de um vencimento de 25.000 cruzeiros mensais no fim da carreira. Em consequência, são eles uns permanentes atormentados por problemas financeiros obrigados a dispersar tempo e energias no exercício de atividades, freqüentemente de importância secundária, a fim de obter meios para suplementar o míngua salário mensal.

Outra falha visceral é a falta de incentivos aos jovens estudantes do curso secundário capazes de os atrair para o estudo técnico ou para atividades de pesquisa científica. Não possuímos sistema organizado de bolsas de estudos que permita procurar nos colégios os elementos mais bem dotados a fim de fornecer-lhes os meios necessários para que, no futuro, venham a integrar os quadros de cientistas e pesquisadores tão indispensáveis aos progressos adequados e permanentes à sua disposição, a fim de promover cursos de aperfeiçoamento no exterior para os que se distingam nos estudos universitários e para trazer sistematicamente ao nosso país professores e cientistas estrangeiros.

O Conselho Nacional de Pesquisas, cuja criação preencheu sensível lacuna em nosso meio científico, vem realizando um esforço silencioso e digno de nota no sentido da melhoria do nível da pesquisa técnica e científica em nosso país. E' imprescindível, todavia, que o Governo prestigie decididamente o Conselho e lhe conceda maiores recursos pois suas dotações bastante limitadas ainda têm sido parcialmente reduzidas pelos programas de economia orçamentárias.

A formação de técnicos, cientistas e pesquisadores em número adequado é condição essencial para o desenvolvimento econômico de qualquer país e para a própria segurança nacional. De nada valerá consignar recursos orçamentários e levantar empréstimos para financiar êsse desenvolvimento se, paralelamente, não fôr constituído o "brain trust" capaz de orientá-lo e dirigi-lo científica e tecnicamente. O Brasil quer progredir e desenvolver-se dentro dos quadros da liberdade, da democracia, do respeito à dignidade humana e sob a égide da iniciativa privada. A pesquisa técnica e científica, amparada e incentivada pelo Estado e pela empresa privada, deverá ser um dos pilares dêsse desenvolvimento.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Associação dos Servidores Cíveis do Brasil — jornal da entidade máxima dirigente das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos. Ano I — N.º 5 — Agosto de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXXIII — N.º 248 — Julho de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Boletim da Fundação Gonçalo Moniz — N.º 4 — Fevereiro de 1955 — Bahia, Brasil.

Boletim da Fundação Gonçalo Moniz — N.º 6 — Maio de 1955 — Estado da Bahia, Brasil.

Carta Semanal do Departamento de Estudos Econômicos — N.º 124 — Ano 4 — de 12 a 19/9/1957 — Associação Comercial de Minas — Estado de Minas Gerais, Brasil.

Censo Agrícola — do Serviço Nacional de Recenseamento — VI Recenseamento geral do Brasil — 1950 — Série nacional — Volume II — I.B.G.E. — Conselho Nacional de Estatística, 1956. Rio de Janeiro, Brasil.

Censos Demográficos — do Serviço Nacional de Recenseamento — VI Recenseamento geral do Brasil — 1950 — Estado do Amazonas — I.B.G.E. — Rio de Janeiro, 1956 — Série regional — Volume VIII — Conselho Nacional de Estatística — Brasil.

Censos Demográficos e Econômicos — VI Recenseamento geral do Brasil — 1950 — Território do Amapá — I.B.G.E. — Série regional — Volume XI — Conselho Nacional de Estatística — Rio de Janeiro, 1957 — Brasil.

Censo Industrial do Brasil — do Serviço Nacional de Recenseamento — VI Recenseamento geral do Brasil — 1950 — Série nacional — Volume III — Tomo I — I.B.G.E. — Conselho Nacional de Estatística — 1957, Rio de Janeiro, Brasil.

Crônica de La Unesco — Boletim mensal — Vol. III — Ns. 8/9 — Agosto/Setembro de 1957. La Habana, Cuba.

Jurisprudência e Doutrina — Revista trimestral para divulgação exclusiva de matéria jurídica — N.º 23 — Julho/Agosto/Setembro de 1956 — Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil.

Mensagem Econômica — órgão oficial da Associação Comercial de Minas e da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais — publicação mensal. Ano VI — N.º 56 — Agosto de 1957 — Estado de Minas Gerais, Brasil.

Mensário Estatístico — publicação do Ministério da Fazenda e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. N.º 74 — Agosto de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Notícias Municipais — do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Ano IV — N.º 22 — Maio/Junho de 1957.

Revista da Campanha Nacional de Educação Rural — Publicada pela Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) do Ministério da Educação e Cultura. Ano 3 — 2.º semestre de 1956 — N.º 4. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Año VII — N.º 4 — Outubro/Diciembre de 1956 — Montevideo, Republica Oriental del Uruguay.

Revista do IRB — Publicação bimestral do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XVIII — N.º 105 — Outubro de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Saúde — Publicação de caráter popular do S.N.E.S. — Ano X — N.º 112 — Abril de 1957. Rio de Janeiro, Distrito Federal, Brasil.

Tchecoslováquia — Revista editada pela Legação da República Tchecoslovaca — N.º 4 — 1957.

UNS — Boletim Informativo da União Nacional dos Servidores Públicos. N.º 6 — Setembro de 1957. Rio de Janeiro. Distrito Federal, Brasil.

COLABORAM NESTE NÚMERO

ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Economista, especializado em assuntos de economia de trabalho e política social. Na Polônia, seu país de origem, ocupou posições dirigentes no Ministério do Trabalho e Assistência Social. Como Ministro Plenipotenciário do Governo de Varsóvia foi responsável pela conclusão de 25 tratados com 12 países. Desde 1940 radicado no Brasil e naturalizado, "por serviços relevantes prestados ao país". Assistente Técnico contratado pelo D.A.S.P. (1941-1943). Perito das Nações Unidas (B.I.T.), encarregado das missões de assistência técnica em 1954, 1955 e 1956 aos países da Ásia e América Central. Professor da Universidade Internacional de Estudos Sociais em Roma. Professor dos Cursos da Fundação Getúlio Vargas e do I.S.O.P. Assistente Técnico do S.E.S.I. (Departamento Nacional). Em 1953, presidiu a Conferência Interamericana de Mão de Obra (Lima). Relator de várias convenções internacionais de trabalho. Participou de 35 conferências internacionais. Autor de numerosos estudos sócio-econômicos e administrativos. Exerce desde 1952 as funções de Assessor Técnico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA — Diplomata. Professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris. Secretário da Comissão de Codificação de Direito Internacional. Serve presentemente no Gabinete do Chanceler José Carlos de Macedo Soares. Colaborador da *Revista do Serviço Público* desde julho de 1956, quando publicou o ensaio *O agente diplomático*, início de uma série que teve como sequência: *A organização diplomática brasileira* (número referente ao trimestre final de 1956) e *Da condição jurídica dos Consules* (fevereiro do corrente ano). O ensaio que se divulga no presente número encerra a série a ser publicada,

posteriormente, em separata, pelo D.A.S.P.

CELSO MAGALHÃES — Economista do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Ex-Técnico de Administração, por concurso, do D.A.S.P.; Professor dos Cursos de Administração e Ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

AUGUSTO LUIZ DUPRAT — Engenheiro do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. Membro do Conselho do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas da P.D.F. Presidente do Instituto de Engenharia Legal.

A. DELORENZO NETO — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios. Professor de Legislação Municipal da Escola Brasileira de Municípios. Professor de Legislação Municipal da Escola de Sociologia de São Paulo. Especialista em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal.

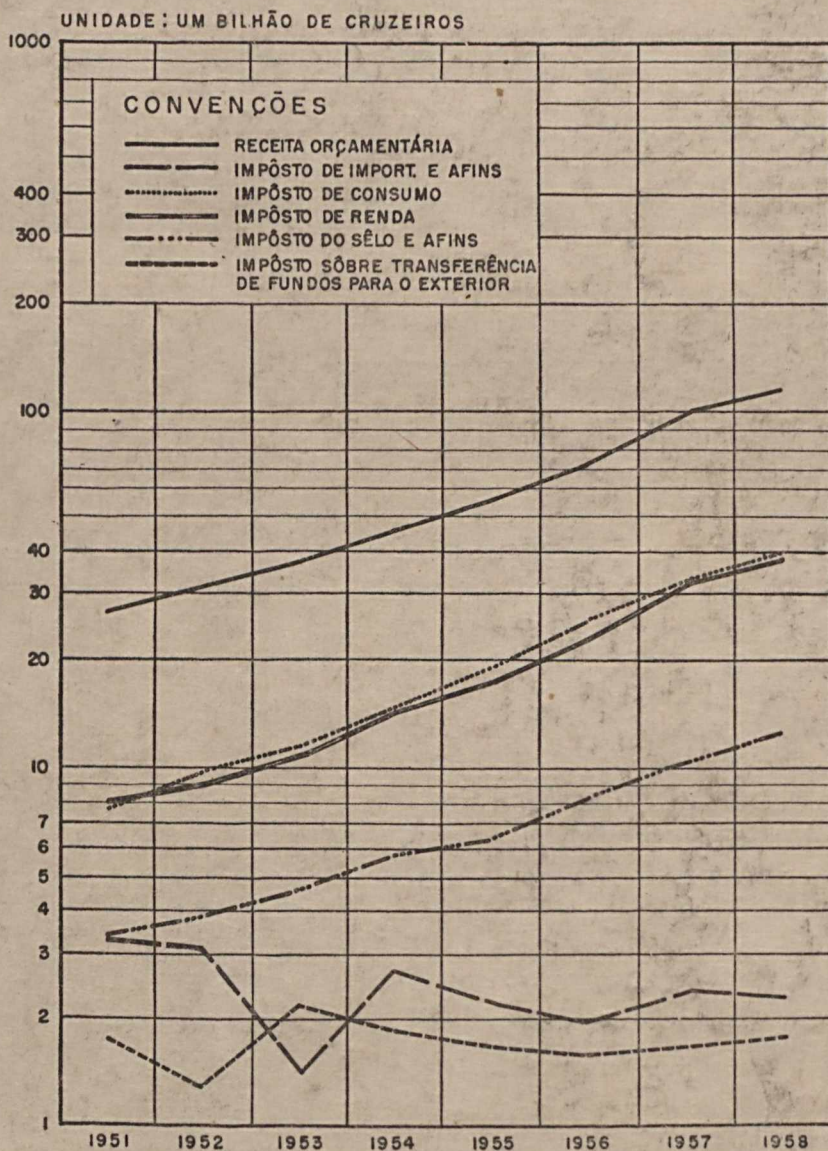
IRALTON BENIGNO CAVALCANTI — Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (U.B.). Escriturário do Banco do Brasil, lotado no Contencioso e, atualmente, à disposição do Setor Criminal desse Departamento.

OSCAR VICTORINO MOREIRA — Técnico de Administração, por concurso, do D.A.S.P. onde ocupou diversos cargos, entre os quais o de Diretor do Serviço de Administração; Professor dos cursos do D.A.S.P., da Escola Brasileira de Administração Pública e da Escola Técnica de Comércio da F.G.V. Autor de várias Obras sobre problemas de Administração Pública. Atualmente exerce as funções de Diretor da Comissão do Imposto Sindical do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1958

RECEITA ORÇAMENTÁRIA E PRINCIPAIS IMPOSTOS



NOTA: OS DADOS DE 1957 E 1958 SÃO VALORES PREVISTOS