

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



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 Felipe 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

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

ANO XX

SETEMBRO - 1957

VOL. 76 - N 3

SUMÁRIO

Págs.

EDITORIAL

Órgãos Normativos e de Controle 411

ECONOMIA E FINANÇAS

✓ O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico — Sebastião de Sant'Anna e Silva 415

CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

✓ As relações entre o Legislativo e o Executivo no Governo Norte-Americano, em matéria orçamentária (Ponto de vista do Executivo) — Frederik J. Lawton (Trad. de Dulcy Melgaço Filgueiras) 424

ADMINISTRAÇÃO GERAL

✓ Observações sobre os Serviços Públicos Paraestatais na Alemanha Federal — Yves Chapel (Trad. de Lygia Azevedo) 437

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E MUNICIPAL

✓ Planejamento Municipal
Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura do Distrito Federal III — Desconcentração Territorial de Serviços: Criação de Sub-prefeituras (Conclusão) 458

Planejamento Regional

✓ Desenvolvimento econômico e planejamento (O caso amazônico) — Samuel Benchimol 521

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

✓ A sistemática penal do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União — Celso Magalhães 531

	Págs.
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Outorga de escritura definitiva de compra e venda de glebas a colonos pela Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande	542
Prazo para requerer revisão de processo administrativo de que tenha resultado demissão	543
Autorização dada às refinarias pelo Conselho Nacional de Petróleo, para ampliação de sua capacidade de produção	545
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
— Bens públicos — sua inalienabilidade e conseqüente impenhorabilidade. O Estado, dada a natureza de seus bens, não pode ser réu de ação executiva	548
Extranumerário da Empresa «A Noite», amparado pelo art. 23, do A.D.C.T., transferido por força da Lei nº 2.193, de 1954, para o Ministério da Fazenda e exercendo outra função no D.A.S.P. com aquela inacumulável necessidade de opção por uma das funções	549
Nomeação de servidor público para o cargo de suplente de juiz do trabalho presidente de Junta. Impossibilidade do exercício da função judicante concomitantemente com a titularidade de cargo ou função pública	551
Comissão de Acumulação de Cargos	
Os empregados de entidades jurídicas de direito privado não estão sujeitos à regulamentação referente às acumulações de cargos	552
Legítima a acumulação do cargo de professor Catedrático da Cadeira de Clínica de Moléstias Tropicais e Infectuosas de F.M. da Universidade do Rio Grande do Sul, com o cargo de Superintendente do Pronto Socorro da Prefeitura Municipal de Porto Alegre	553
ACÓRDÃO	
Supremo Tribunal Federal	
Aplicação do benefício do art. 7º da Lei nº 2.188, de 3/3/54 ao Secretário do Departamento Nacional de Informações, exercendo função de chefia	554
Aposentadoria de docente livre da Universidade do Brasil. Aplicação do art. 23 do A.D.C.T.	558
Promoção de funcionário cuja escolha depende de apreciação do merecimento. Inexistência do pretensão direito líquido e certo. Decisão confirmada	560
Concurso. Nenhuma alteração quanto ao prazo, forma ou exigência do edital. Funcionário interino. Falta de direito líquido e certo. Indeferimento da segurança	562
Tribunal de Justiça	
Mandado de segurança. Não se concede onde nenhum direito líquido e incontestado foi violado. Chefe de Seção, efetivo, da Municipalidade não tem direito a gratificação mensal da Lei nº 820, de 22/7/55, pelo fato de estar exercendo as funções do próprio cargo	567
NOTAS	
Regimento do D.A.S.P. — (Exposição de Motivos e decreto de aprovação)	569
Exposição de Revistas e Catálogos da Indústria, a realizar-se em Lima, Peru	606
Publicações recebidas	607
Colaboram neste número	608

Orgãos Normativos e de Contrôlê

A julgar pelos equívocos em que incidem tantas pessoas em geral bem informadas, ou pelas confusões correntes mesmo nos melhores jornais brasileiros, parece que ainda hoje se continua sem apreender corretamente a natureza e finalidade de certos órgãos de nossa Administração Pública, embora estejam eles incorporados há muitos anos à sua estrutura.

Inovações algumas vêzes até moderadas, soluções parciais outras vêzes, contra êsses órgãos se opuseram, desde o início, os inconformados e a própria inércia administrativa. E dessa resistência com que os receberam, ficou o ressaibo de incompreensão que ainda agora os persegue.

Se tal ocorre quando é suficientemente claro o problema social ou econômico que lhes ditou a criação, ou quando derivaria o bom entendimento de simples atenção para o nome (veja-se o que observa o Sr. SANT'ANNA E SILVA, neste mesmo número da Revista, a respeito do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico), como esperar maior acuidade em outros casos, se se interpõem interesses contrariados e grupos em conflito entre a natureza normativa e controladora do órgão e sua aceitação?

Os órgãos normativos e controladores são antipatizados em qualquer país. No Brasil, não constituem exceção: talvez até o sejam mais. Sempre fomos avessos a normas e disciplinas administrativas e ainda mais se acentuou essa rebeldia nas duas últimas décadas, à medida que se foi acelerando o "tempo" com que se têm processado as transformações que ocorrem nos diferentes setores da vida nacional. Ora, se essas transformações vêm consultando aos interesses de alguns, não atenderão aos do maior número; daí impor-se alguma forma de controle estatal, a despeito da oposição que lhe movam os beneficiários de situações conjunturais favoráveis. A Administração pública brasileira padece, assim, há muitos anos (ninguém o ignora), de uma crise crônica em suas funções controladoras, normativas ou restritivas, crise que tem oscilado da

atrofia à hipertrofia. Ter-se-á logrado qualquer base de entendimento quanto ao grau a que deva chegar tal intervenção ou quanto à sua natureza? Não é provável que jamais se alcance êsse entendimento: todo comentarista de nossa evolução política e administrativa repisa a queixa contra o excesso intervencionista — sobretudo de intervencionismo regulamentador — para que resvalaram os nossos governos, mesmo quando sua coloração doutrinária o desaconselhava; mas os reclamos para coibir abusos de poder econômico, por exemplo, continuam fazendo-se ouvir tão constantes como veementes. Ademais, essa obstinada resistência ao contróle não se circunscreve às formas que reveste a intervenção estatal nos setores econômicos ou culturais: estende-se à própria Administração, que refuga examinar-se e fiscalizar-se, sob o temor de ser tachada de burocrática, — termo que lhe é jogado à face em sentido pejorativo precisamente por aqueles que mais refratários se revelam à sua ação normativa. (Atente-se na campanha dissolvente contra o Tribunal de Contas, oriunda dos mais diversos quadrantes, a qual bem simboliza a resistência ao contróle, quando seria mais lógico e construtivo combater suas formas erradas ou inútuas).

Não há, assim, por que estranhar que, no Brasil, pouco nos ialte para pôr em prática, no julgamento de homens e coisas da Política e da Administração, aquêle princípio que BARRÈS atribuiu a RENAN e passou aos jovens do seu tempo: “entrai na vida com a injúria na bôca”. E não espanta se tenham tornado certos órgãos — o D.A.S.P., por exemplo — alvos favoritos para a prática, ainda que modificada, dêsse preceito de espírito renaniano. Acaso não representam êles o poder de polícia estatal e o esforço (talvez baldado) de melhor organizar e orientar a ação corretiva do Estado em meio à verdadeira crise de expansão que nos assoberba? Se contra êles até agora não se irrogam injúrias, pelo menos sempre se exercitou e se exercita uma desconfiança cautelosa e militante.

Dir-se-à que BARRÈS escreveu em fins do século passado e seu conselho — se o era — transmitido à sombra de RENAN, provinha de causas inteiramente diversas das que provocam as nossas animadversões aos contrôles estatais. Não passava afinal de simples tirada de um cético nostálgico da ação política; não será nem poderá ser princípio crítico aplicável à administração ou à análise dos seus atos. Lembre-se, porém, o que já dizia AFRÂNIO PEIXOTO: na vida, começamos incendiários e terminamos bombeiros. O núcleo da idéia barresiana aí está; a fórmula é que é mais pitoresca. Talvez

estejamos nós, brasileiros de qualquer condição, no julgamento sobre as deficiências da Administração Pública, na fase incendiária — precisamente porque somos jovens e assistimos a um espantoso crescimento, sobretudo demográfico — e distantes do período de apagar esse fogo ateado na melhor das intenções — precisamente porque nos falta o equilíbrio da maturidade e dos povos em declínio populacional. Isto pôsto, não é excessiva a conclusão de que a desgraça das administrações está em que sem os verdadeiros incendiários talvez elas não se renovem, mas com eles não é possível planejar, organizar, dirigir, coordenar ou controlar — isto é administrar.

Estas considerações, que delineiam os traços essenciais de uma situação, não explicam, porém, a suspicácia e a incompreensão, que assinalamos e são um fato. Não provirá uma ou outra do apêgo às formas ou instituições vigentes, que tenham por si o prestígio da tradição e da ancianidade? Paradoxalmente, o crítico-incendiário da Administração, quando lhe falta real espírito criador, as mais das vezes não passa de um dócil servidor de idéias reacionárias ou retrógradas. Dêle também se poderia dizer o que já se afirmou em outra situação: o que aprendeu a fazer sem razão, com razão dificilmente será persuadido a não continuar a fazer. Pois, na verdade, a “lição da experiência política e administrativa dos povos”, que tanto êle se compraz em respeitar, não é, via de regra, senão a forma por que se evidencia sua preguiça mental ou que lhe traz a rotina — ou a paixão política? — e impede de submeter a discussão qualquer solução diferente da bitola já conhecida.

Por outro lado, num grande número de casos, incompreensão ou suspicácia decorre exclusivamente da falta de informações, já que também em administração não se pode amar o que não se conhece. Observa-se essa falta de informações até mesmo em manuais ou livros didáticos que veiculam críticas das mais severas. Onde os culpados? Se existem, serão os próprios órgãos, que não se esforçam por apresentar ao público as linhas gerais de sua ação, procurando convencê-lo da necessidade de tal ação. Falta-lhes o senso das relações com o público, misterioso senso de que ultimamente tanto se fala, mas que tão pouco se exercita.

Ao ensejo da publicação do novo Regimento do D.A.S.P. (Decreto n.º 41.995, de 3 de agosto de 1957) não parece inoportuno ou intempestivo recordar êsses fatos, que talvez expliquem por que sua criação tem sido até hoje tão mal interpretada.

As circunstâncias históricas em que surgiu certamente ainda lhe dificultam a ação, pois que inspiram a malevolência de muitos, cujas raízes não mergulharão num acendrado amor às coisas democráticas (como alardeiam), mas antes num sentimento humano, demasiadamente humano, de quem porventura viu o seu interesse contrariado. Como órgão normativo e controlador de tantas atividades de administração geral, o D.A.S.P. teria afinal de surgir, na vida pública brasileira, como consequência de um imperativo de melhor organização, a que nenhum regime político responsável pode forrar-se; teria de surgir, em qualquer circunstância, desde que se quisesse instituir ao menos um simulacro de planificação e de controle da ação do poder público, nos setores que ainda hoje explicam, pelas suas deficiências e insuficiências, tantos malogros de planos generosos, isto é, os setores de pessoal, orçamento, material, etc. .

Assim, não se recomenda tanto o D.A.S.P. pelo que já fez — e não foi pouco — ou pelo que poderá fazer — e poderá ser muito mais — se o apoiarem e lhe compreenderem os propósitos, mas pelo que impediu que se fizesse, e ainda mais poderá impedir que se faça. Os erros que lhe apontam, as mais das vezes, se originam de desvirtuações que impõem à sua natureza ou às suas finalidades. Nenhuma vítima sofre mais e haverá mais a lamentar do que ele mesmo.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

APESAR dos cinco anos já decorridos desde sua criação, ainda se verifica, mesmo nos meios bem informados sobre assuntos econômicos e financeiros, pouco conhecimento a respeito da exata natureza e das reais finalidades do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

A origem do Banco é encontrada no artigo 3.º da Lei n.º 1.474, de 26 de novembro de 1951, onde foram criados dois adicionais ao imposto de renda: um de 15% sobre o montante do imposto devido pelas pessoas físicas, quando excedente a Cr\$ 10.000,00, e outro de 3% sobre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos, em poder de pessoas jurídicas. Determinou ainda o mesmo diploma legal que o produto da cobrança dos adicionais constituísse um fundo especial com personalidade contábil para ser aplicado na execução do programa de reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e agricultura.

Ao estabelecer que as importâncias provenientes da cobrança dos referidos adicionais fôssem, no decurso do sexto exercício e após o respectivo recolhimento, restituídas aos contribuintes, com uma bonificação, em títulos da dívida pública, retirou a lei o caráter de imposto aos adicionais em causa, configurando-os como uma modalidade de empréstimo compulsório.

Na exposição de motivos de 6 de fevereiro de 1952, na qual justificou a proposta de criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, historiou o Ministro HORÁCIO LAFER, então titular da pasta da Fazenda, os entendimentos realizados com altas autoridades financeiras dos Estados Unidos da América, visando à obtenção dos indispensáveis recursos, em divisas, necessários ao Brasil para adquirir equipamentos e maquinismos destinados à obra de recuperação econômica do país. Como consequência desses entendimentos foram constituídos um "grupo misto" e uma "comissão mista", ambos integrados por técnicos brasileiros e americanos. O "grupo misto" teve como finalidade estudar e sugerir providências de efeito imediato, capazes de assegurar o abastecimento de matérias-primas indispensáveis ao funcionamento do parque industrial brasileiro. A "comissão mista", por sua vez, foi organizada a fim de equacionar os problemas fundamentais do país e recomendar medidas de longo alcance visando ao reaparelhamento do Brasil nos

setores de maior importância, tais como transportes, energia e indústrias básicas.

Os estudos iniciais procedidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos estimaram em um mínimo de 20 bilhões de cruzeiros o custo da execução de um programa de recuperação econômica do Brasil. A metade dessa importância, ou seja o equivalente a 500 milhões de dólares, ao câmbio oficial, seria levantada através de uma operação de crédito no exterior e destinarse-ia à compra de equipamentos importados e ao pagamento de serviços estrangeiros indispensáveis. Os 10 bilhões de cruzeiros restantes, destinados a atender a despesas com o pagamento de materiais produzidos no país e serviços aqui executados, deveriam ser obtidos através de um processo de transferência, para o setor público da economia nacional, de poupanças disponíveis no setor privado.

Em lugar de lançar mão da tributação pura e simples para a consecução dessa transferência preferiu o Governo usar o mecanismo do empréstimo, através do qual se garantisse a futura restituição ao setor privado da economia da parcela de poupança transferida ao Governo. Dadas as dificuldades de utilização do empréstimo voluntário em uma conjuntura inflacionária, foi preferido o sistema do empréstimo compulsório. O mecanismo utilizado para a consecução dos fundos do empréstimo: criação de adicionais ao imposto de renda, garantiu que o levantamento dos recursos se fizesse, de preferência, nos grupos da população de mais elevado poder de compra e de maior propensão para poupar.

Sem embargo das críticas feitas à escolha do processo do empréstimo forçado, pode-se afirmar ter o sistema adotado constituído um processo sã de financiamento dos projetos de reaparelhamento econômico do país. A transferência de poupança do setor privado para o setor público, conseguida através do empréstimo compulsório, eliminou os efeitos inflacionários dos investimentos programados, evitando que se tornasse ainda mais aguda a concorrência entre o Governo e as empresas privadas na disputa de fatores de produção escassos.

A obtenção dos recursos em moeda estrangeira foi assegurada pelo acôrdo financeiro firmado em Washington, em 14 de setembro de 1951, entre o Ministro da Fazenda do Brasil, de um lado, e de outro o Secretário do Tesouro Americano, o Secretário-Assistente do Departamento de Estado e os Presidentes-executivos do Banco de Exportação e Importação e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Pelo artigo 1.º da Lei n.º 1.518, de 24 de dezembro de 1951, foi o Poder Executivo autorizado a contratar ou a dar a garantia do Tesouro Nacional para a obtenção, no exterior, de créditos até o limite de 500 milhões de dólares, para o fim especial de financiar o programa de reaparelhamento de portos, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e agricultura.

Uma vez garantidos os recursos em cruzeiros e em moeda estrangeira para execução do programa de reaparelhamento econômico, tornou-se neces-

sária a expedição de normas legais complementares, nas quais fôssem estabelecidas a qualidade, o tipo, os juros, as amortizações e o resgate dos títulos da dívida pública correspondentes ao empréstimo compulsório já autorizado e fôsse assegurado, através da criação de um fundo especial, o serviço de juros, amortização e resgate dos mesmos títulos. Julgou-se também aconselhável ampliar a fonte de recursos em moeda nacional para financiamento dos projetos de reaparelhamento econômico, mediante a captação de fundos provenientes de poderosas concentrações financeiras. Finalmente, tornou-se indispensável a criação de um organismo governamental capaz de atuar como agente do Governo Brasileiro nas operações monetárias ligadas ao reaparelhamento econômico, administrar os fundos correspondentes e controlar sua aplicação.

Essas normas legais complementares foram compendiadas na Lei número 1.628, de 20 de junho de 1952, que dispôs sobre a restituição dos adicionais criados pelo artigo 3.º da Lei n.º 1.474, de 26 de novembro de 1951 e fixou a respectiva bonificação; autorizou a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal e criou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico foi dotado pela Lei n.º 1.628 de autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, gozando, como serviço público federal, das vantagens e regalias respectivas. O Banco foi autorizado a exercer tôdas as atividades bancárias, na forma da legislação em vigor, sendo todavia limitada pela lei a sua faculdade de receber depósitos. Foi ainda estabelecido de forma taxativa que o Banco só poderia efetuar empréstimos ou financiamentos com os objetivos de reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e da agricultura.

Ao definir as atribuições do Banco, a Lei n.º 1.628 o autorizou a receber os adicionais do imposto de renda bem como os tributos criados para execução do programa de reaparelhamento e fomento econômico, assim como a movimentar os créditos obtidos no exterior para o financiamento do mesmo programa. Ao Banco foi também atribuída a responsabilidade de satisfazer os compromissos decorrentes do serviço de juros, amortizações e resgate dos encargos assumidos no país e no exterior em virtude da execução de programas de reaparelhamento e fomento, inclusive no tocante às obrigações governamentais resultantes do empréstimo compulsório autorizado. Finalmente, foi conferida ao Banco a atribuição de controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos de qualquer procedência destinados a obras, serviços ou investimentos incluídos no programa de reaparelhamento e fomento da economia nacional, bem como a contratar, no exterior, por si ou como agente de governos, entidades autárquicas, sociedades de economia mista e organizações privadas, a abertura de créditos destinados à execução do mesmo programa.

Para o eficiente desempenho de seus amplos e complexos encargos, foi o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico dotado da mais ampla autonomia administrativa e financeira, embora tenha sido incluído na jurisdição do Ministro da Fazenda com a obrigação de prestar suas contas ao

Tribunal de Contas. Como órgãos encarregados de sua administração foram criados uma Diretoria e um Conselho de Administração. A Diretoria, integrada por quatro membros, número este elevado para 6 em 1956, foi atribuída a direção executiva do Banco bem como o poder de decisão sobre as suas operações. Ao Conselho de Administração, composto de sete membros, conferiu a lei os poderes de estabelecer a organização interna do Banco, orientar as suas operações traçando as normas a que devam obedecer, criar cargos e funções fixando a correspondente remuneração, examinar e julgar os balancetes e balanços e dar parecer sobre a prestação anual das contas da autarquia.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico foi instalado em 1952 e em novembro desse ano realizou a sua primeira operação, consistente na concessão de um empréstimo no valor de Cr\$ 1.181.000.000,00 à Estrada de Ferro Central do Brasil para o reaparelhamento da ferrovia, com base no Projeto n.º 3 da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Na mesma data e para execução do mesmo projeto deu o Banco a sua garantia, em nome do Tesouro Nacional, para a concessão, pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, do empréstimo de 12.500.000 dólares norte-americanos à Estrada de Ferro Central do Brasil.

A partir de novembro de 1952 e até 30 de setembro do corrente ano assinou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico 82 contratos de financiamento, no valor total de Cr\$ 14.046.507.445,70 e deu a sua garantia, em nome do Tesouro Nacional, para a obtenção de financiamentos, no valor total de 36.600.000 dólares americanos, concedidos pelo Banco de Exportação e Importação de Washington ou pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Dos financiamentos concedidos em cruzeiros haviam sido utilizados, até 30-9-1957, pelos diversos mutuários, Cr\$ 8.679.041.515,20, e dos financiamentos em dólares, garantidos pelo Banco, já tinham sido sacados, até a mesma data, US\$ 34,587,131.80. Outrossim, desde o início de suas operações até o fim do mês de setembro concedeu o Banco avais no valor total de US\$ 69,776,308.44 e DM 26.555.139,13 para obtenção de financiamentos no exterior, a curto e a médio prazo, por empresas particulares ou governamentais.

Se analisarmos os financiamentos concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, até 30-9-1957, a fim de discriminá-los pelos diversos setores beneficiados, encontramos a seguinte distribuição:

	Moeda Nacional	Moeda Estrangeira
	Cr\$	US\$
Ferrovias.	6.423.213.569,80	33,600,000.00
Frigoríficos e Matadouros.	184.000.000,00	
Indústrias Básicas.	1.538.044.688,00	
Energia Elétrica.	5.488.725.187,90	
Rodovias.	—	3,000,000.00
Portos, Rios e Canais.	113.240.000,00	
Armazéns e Silos	267.956.000,00	
Transportes Marítimos.	31.328.000,00	

Além das operações de empréstimos e financiamentos para o reaparelhamento e o fomento da economia nacional, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico têm sido atribuídos, por leis especiais, diversos outros encargos relacionados com a execução do mesmo programa. Foi-lhe entregue, por exemplo, o depósito e administração das taxas de melhoramentos e de renovação patrimonial das ferrovias pertencentes à União ou por ela arrendadas. Cabe igualmente ao Banco receber em depósito e administrar o Fundo de Pavimentação de Rodovias, o Fundo Nacional de Eletrificação e o Fundo Portuário Nacional, criados para a execução de programas especiais, relacionados com setores específicos da economia nacional. Realiza ainda o Banco outras operações, tais como a compra, no país ou no exterior, de equipamentos para seus mutuários, bem como a subscrição, em seu próprio nome ou do Tesouro Nacional, de ações ou obrigações de empresas privadas ou sociedades de economia mista.

Pela Lei n.º 2.973, de 26 de novembro de 1956, foi prorrogada a vigência das medidas de ordem financeira relacionadas com a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico. Essa nova lei objetivou, em primeiro lugar, a prorrogação, pelo prazo de 10 anos, do empréstimo compulsório ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, cobrado sob a forma de adicionais ao imposto de renda e cuja vigência deveria terminar em 31 de dezembro de 1956. Não se limitou porém a nova legislação à prorrogação pura e simples dos adicionais do imposto de renda, mas introduziu profundas alterações no próprio sistema de captação de recursos para o Plano de Desenvolvimento Econômico, alterando ainda a organização e as normas de ação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. O adicional ao imposto de renda passou a ser exigido com base em uma alíquota, ligeiramente progressiva, das pessoas físicas sujeitas a pagamento de tributo superior a 20.000 cruzeiros, mantendo-se o adicional de 15% sobre o imposto devido pelas pessoas jurídicas e elevando-se a 4% o adicional calculado sobre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos em poder das empresas. Disciplinou ainda a nova lei, de forma detalhada, a emissão e o resgate das Obrigações do Reaparelhamento Econômico e baixou normas disciplinadoras das operações do Banco, além de outras relativas à administração do estabelecimento e controle financeiro de suas atividades.

Os cinco anos de funcionamento e de operação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico já permitem considerá-lo uma iniciativa plenamente vitoriosa, da qual têm decorrido indiscutíveis e palpáveis benefícios para a economia nacional. Antes do Banco, outras iniciativas governamentais tinham sido levadas a efeito, notadamente através do Plano Salte, visando à execução de um programa de investimentos capazes de acelerar o desenvolvimento econômico do país. Tais iniciativas encontraram todavia dois grandes obstáculos que comprometeram os seus resultados. Um deles foi a falta de um esquema adequado para o financiamento dos investimentos programados, do que resultou o respectivo custeio através de dotações orçamentárias com o conseqüente agravamento do déficit das contas públicas. O segundo residiu na falta de um organismo convenientemente aparelhado para a

administração do programa, contrôles de sua execução e fiscalização dos recursos a êle destinados.

A experiência dos insucessos anteriores determinou a adoção de cuidados especiais na elaboração do esquema de financiamento do Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional, notadamente visando evitar que desse financiamento pudessem resultar conseqüências indesejáveis, agravadoras da pressão inflacionária cuja intensidade se fazia sentir. O único meio de assegurar um financiamento são dos investimentos projetados seria conseguir a transferência, para o setor público, de poupanças disponíveis no setor privado. Teria sido sem dúvida desejável que tal transferência não tivesse caráter compulsório, efetivando-se mediante um empréstimo público de natureza voluntária. Em 1956, todavia, a conjuntura inflacionária já se fazia sentir com tôda intensidade e criava, como ainda cria nos dias de hoje, óbices praticamente intransponíveis à colocação, no mercado de títulos, de apólices e obrigações do Tesouro. Impôs-se portanto a necessidade da obtenção dessa transferência mediante um processo compulsório, vendo-se o Governo colocado diante da alternativa: impôsto ou empréstimo forçado, como único sistema financeiramente são de captação de recursos para o financiamento dos projetos de reaparelhamento econômico.

Preferiu-se o empréstimo ao impôsto por motivos diversos, inclusive de natureza psicológica, consistente na esperança de uma aceitação mais fácil pelo Parlamento e pelo público do esquema proposto. A solução do empréstimo oferecia, ainda, a grande vantagem de criar para o organismo responsável pela aplicação dos recursos assim obtidos, a responsabilidade de segura e criteriosa aplicação, capaz de criar os meios necessários para o pagamento dos juros e amortizações correspondentes. Evitava-se por êsse meio o critério assistencial tão comum na aplicação dos dinheiros públicos e dotações orçamentárias, pois a utilização dos recursos resultantes do empréstimo compulsório em empréstimos de favor ou empreendimentos duvidosos sem rentabilidade assegurada acarretaria, fatalmente, o insucesso de todo o sistema e a insolvência do órgão responsável pela execução do esquema financeiro.

A escolha de adicionais ao impôsto de renda como fonte principal para captação dos recursos teve o objetivo de evitar a imposição de um novo sacrifício pecuniário sobre as classes menos favorecidas e fazer com que o ônus recaísse de preferência sobre as classes com propensão para poupar ou seja sobre os titulares de rendimentos acima de certo nível. A incidência dos adicionais sobre as pessoas jurídicas, inclusive sobre suas reservas, lucros suspensos e não distribuídos, teve a finalidade de transferir para o Tesouro uma parte da poupança retida nas empresas privadas a fim de possibilitar reinvestimentos através do autofinanciamento. Essa transferência justificava-se plenamente, uma vez que os recursos captados através dos adicionais do impôsto de renda formariam um fundo destinado a financiar projetos e empreendimentos privados ao lado de investimentos e projetos governamentais, desde que se enquadrassem uns e outros nos objetivos do programa de reaparelhamento econômico e fomento da economia nacional. Finalmente, a transferência compulsória para o fundo de reaparelhamento econômico de uma

parte das reservas das empresas de seguro privado e capitalização e das instituições de previdência bem como dos depósitos das caixas econômicas federais objetivou a aplicação parcial dessas reservas e depósitos em investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico do país, evitando-se sua total canalização para setores menos prioritários, tais como as aplicações imobiliárias.

Caracterizou-se portanto o esquema de financiamento do programa de reaparelhamento econômico pelo seu caráter são e pela ausência de efeitos inflacionários. Não implicou êle em qualquer despesa orçamentária adicional nem agravou a posição do Tesouro no Banco do Brasil, não resultando, portanto, dessa operação, qualquer pressão tendente a aumentar os meios de pagamento. Ao contrário, como até o exercício de 1956 o produto dos adicionais do impôsto de renda era recolhido ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico através do Tesouro Nacional, dispôs êste da massa de recursos correspondente a fim de minorar seus desequilíbrios temporários de caixa.

A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico constituiu também uma garantia de êxito do programa de reaparelhamento e de fomento da economia nacional. Ao organismo instituído para atuar como agente do Governo Brasileiro nas operações monetárias ligadas ao reaparelhamento econômico deu-se ampla autonomia administrativa e técnica. Livre das peias que entorpecem e dificultam a ação dos órgãos da administração direta, dispõe o Banco de ampla flexibilidade no manuseio e aplicação dos recursos por êle administrados. A sua direção colegiada, com duração do mandato fixada em lei, salvo no caso do Presidente do Banco, assegura continuidade administrativa bem como alto grau de isenção e independência nas decisões tomadas, permitindo o afastamento das pressões político-partidárias e dos grupos econômicos. Finalmente, a autonomia assegurada ao Banco no recrutamento de seu pessoal e na fixação dos respectivos vencimentos e vantagens permitiu-lhe a formação de um quadro de alto nível profissional e técnico.

O problema crucial dos países subdesenvolvidos como o Brasil é o da formação do volume de capital necessário para o aumento do produto nacional e melhoria do padrão de vida da população. Essa formação de capital é todavia lenta em decorrência do pequeno volume de poupança resultante da insuficiência do produto nacional. Trata-se portanto de um círculo vicioso cujo rompimento é essencial para acelerar o processo do desenvolvimento econômico.

A filosofia que presidiu a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico foi a crença de ser possível ao Estado, através de uma intervenção adequada, obter um maior volume de poupança global e alterar a composição dos investimentos. O Banco exerce com êsse objetivo uma ação tríplice. Impondo-se à confiança dos capitalistas estrangeiros e organizações financeiras internacionais, promove uma ação efetiva no sentido da atração de maior volume de capitais externos, a serem aqui aplicados sob a forma de empréstimos ou de inversões diretas. O capital nacional, insuficiente para a promoção do desenvolvimento econômico na escala desejada, é assim suple-

mentado por um afluxo de capitais estrangeiros, os quais encontram no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico amparo e garantia para sua aplicação.

A ação do Banco visa, ainda, obter um maior volume de poupança interna. Os adicionais do imposto de renda, base fundamental dos recursos por êle mobilizados, resultam em parte da compressão forçada do poder de compra de grupos sociais com forte tendência para aplicação de uma parcela de sua renda em consumos não essenciais. Traduz-se portanto essa ação em uma transformação de gastos potenciais de consumo em poupança destinada ao financiamento de investimentos considerados como prioritários e essenciais.

A terceira forma de ação do Banco consiste em disciplinar o investimento global, imprimindo-lhe uma escala de prioridades estabelecida de acordo com as exigências do desenvolvimento econômico do país. Parte da poupança privada que seria aplicada exclusivamente visando o mais elevado benefício possível para o seu titular, é aplicada, através do Banco, no financiamento de investimentos privados e governamentais que se destinam à eliminação de pontos de estrangulamento da economia nacional e à execução de projetos básicos e essenciais ao nosso desenvolvimento econômico.

Outro aspecto relevante da ação exercida pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico é o seu caráter educativo. Já se afirmou, com razão, que o Banco não financia pessoa ou entidades e sim projetos. Requisito fundamental e essencial para a obtenção de um empréstimo é a apresentação de projeto detalhado, através do qual seja possível caracterizar o empreendimento como tecnicamente correto, economicamente aconselhável e financeiramente são. O Banco não distingue, ao examinar os projetos submetidos ao seu estudo, os oriundos de instituições governamentais ou semigovernamentais dos apresentados por empresas privadas, sejam estas nacionais ou estrangeiras. O critério adotado consiste no enquadramento do projeto entre os que, pela lei de sua criação, está o Banco autorizado a financiar e, após êsse enquadramento, a verificação do grau de prioridade que se lhe deverá atribuir, sem se levar em consideração a natureza pública ou privada do postulante do empréstimo.

Em consequência do critério adotado pelo Banco na realização de suas operações vão os administradores de empresas, sejam estas públicas ou privadas, adquirindo o hábito, altamente benéfico, de projetar e programar a longo prazo os seus investimentos, analisar com cuidado os custos de produção, as condições do mercado, as perspectivas de rentabilidade e outros fatores. Procura o Banco convencer os empresários de que a concessão de crédito não é um favor ou um instrumento assistencial, mas uma alavanca poderosa do progresso técnico e do desenvolvimento econômico.

Em suas relações com as empresas governamentais, quer estejam estas incluídas no campo da administração direta, quer se trate de autarquias ou sociedades de economia mista, o Banco procura fazer com que todas elas reconheçam o seu caráter de empresa e adquiram consciência de sua responsa-

bilidade na administração de uma determinada parcela de capital, cuja remuneração deverá ser assegurada através de métodos e processos de trabalho adequados a atividades de caráter industrial.

Ainda é cedo, não há dúvida, para um julgamento final e definitivo da ação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. A sua criação veio, todavia, atender a um imperativo de nosso desenvolvimento econômico, pois em todos os setores da economia nacional fazia-se sentir a necessidade de uma ação ordenada e planejada do Estado no sentido de acelerar esse desenvolvimento. E os resultados benéficos de suas operações foram reconhecidos pelo Parlamento Nacional quando este último, por expressiva maioria, decidiu prorrogar por mais 10 anos o levantamento dos recursos financeiros necessários à garantia da execução do Plano de Reaparelhamento e de Fomento da Economia Nacional.

As Relações Entre o Legislativo e o Executivo no Govêrno Norte-Americano, em Matéria Orçamentária ()*

(Ponto de vista do Executivo)

FREDERICK J. LAWTON

(Trad. de DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS)

CABE-ME, nesta série de conferências, apresentar-vos algumas observações sobre as relações, em matéria orçamentária, entre os poderes Legislativo e Executivo. Desenvolverei minhas observações do ponto de vista dêste último, mas não considero seja meu encargo esboçar qualquer ponto de vista institucional. A não ser que logremos dominar o complexo conjunto das relações do Legislativo com o Executivo e nos libertemos das limitações inerentes à nossa própria experiência de trabalho, não chegaremos a conclusões satisfatórias nesse terreno.

Como não ignorais, encontro-me no lado do Executivo; não o esqueçais, pois, ao acompanhardes o fio de minha argumentação. No entanto, eu próprio gostaria de pôr de lado qualquer critério particularista, retendo apenas o que julgo sejam condições indispensáveis a um govêrno eficiente. Tais condições são de grande importância numa época em que os Estados Unidos assumem imensas obrigações, tanto no que diz respeito ao bem-estar e segurança do povo americano, como em relação à sobrevivência da liberdade no mundo.

I

Examinarei, em primeiro lugar, certos fatores que regulam as relações entre o Legislativo e o Executivo. Tratarei, mais tarde, embora superficialmente, de algumas recentes sugestões no sentido de fortalecer o Congresso nas suas atividades orçamentárias.

Considera-se, freqüentemente, o problema das relações do Executivo com o Legislativo uma consequência inevitável da separação dos poderes.

(*) Constitui êste ensaio uma das conferências da série JUMP-MCKILLOP sobre Administração Pública proferida na Escola de Formação do Ministério da Agricultura (*Graduate School of the United States Department of Agriculture*), em 9 de abril de 1953. Foi publicado pela *Public Administrative Review*, vol. XIII, verão, 1953, n.º 3.

É certo que o sistema de divisão de poderes, expressamente estabelecido pela Constituição, não encontra equivalente em nenhum outro sistema político; em nenhum outro país tampouco se poderá observar distinção tão nítida, como a que estabelece a nossa Constituição, conferindo o poder legislativo ao Congresso e o poder executivo ao Presidente, se atentarmos em que este corporifica um poder governamental equívale.

Mesmo assim, torna-se fácil verificar que a separação dos poderes seria algo de completamente diferente se não operasse em função de um sistema eleitoral propício ao sectarismo e aos grupos de pressão; seria algo de completamente diferente se agisse sob a influência de um sistema de partidos que por sua vez suscitasse a união de interesses, em torno dos problemas gerais da ação governamental, — tão significativos para os membros do Congresso como para o Presidente. Noutras palavras: aquêles que simplesmente atribuem à separação dos poderes as complicações das relações legislativo-executivas, vêem apenas uma parte do quadro geral; a outra parte explica-se pelas leis que dificultam o funcionamento do Congresso como instituição unificada, capaz de se dirigir a si mesma.

Sem dúvida a experiência nos ensina que o tipo mais produtivo de sociedade é o existente em nosso país. Uma sociedade diversificada, porém, deve refletir sua estrutura na composição do Legislativo nacional; doutra maneira, seria difícil estabelecer como se alcançaria uma representação democrática. O que importa, pois, para o objetivo a que viso, é lembrar que os fragmentários efeitos da representação de interesses no Congresso contradizem o seguinte axioma prático: A tarefa de governar exige uma estrutura unificada.

Sob este aspecto, o poder Executivo, de acôrdo com a Constituição, é mais bem organizado. Atendendo a razões persuasivas para a época — e cada vez mais persuasivas em nossos dias — os constituintes americanos insistiram em dar às atividades executivas da Nação, uma direção única, através de uma chefia executiva singular. Tal deliberação conferiu ao Executivo poderes suficientes para reunir, numa fórmula única de trabalho, interesses diversos, tendo em mira a consecução do bem comum. Quanto ao Congresso, continuou, em grande parte, sem um mecanismo adequado para promover e pôr em execução programas equilibrados, destinados à consecução dos objetivos de interesse nacional.

À luz destas considerações, torna-se evidente que as relações do Legislativo com o Executivo continuarão a ser moldadas pela inexorável realidade do governo de tipo congressional e presidencial. As naturais influências e pressões que regulam uma sociedade de grupos de interesses autônomos manterão normalmente o Congresso e o Presidente em trilhas diferentes.

A razão básica, como já tentei indicar, não provém simplesmente da separação entre os poderes Legislativo e Executivo; decorre, sim, das diferenças de perspectivas políticas que são, por sua vez, influenciadas por diferentes relações de interesse. A perspectiva do Presidente é, necessariamente, de âmbito nacional e não local.

II

No fundo dêsse panorama distingue-se de maneira duplamente expressiva o já comprovado valor do sistema orçamentário nacional. A elaboração de um plano anual de trabalho para o governo federal permitiu que se estabelecesse uma ponte entre os poderes Legislativo e Executivo. Os congressistas que, há trinta anos, elaboraram a Lei do Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*) encontraram um meio de cooperação entre dois poderes, que desde então, como processo governamental básico, se tem revelado eficiente. Nesse sistema, em que o trabalho fundamental é realizado em grande escala pelo Executivo, o Congresso munuiu-se de uma base prática, a fim de prefixar, anualmente, aos Ministérios os programas e o grau em que cada atividade, separadamente, deve ser executada.

A evolução do processo orçamentário introduziu preciosos aperfeiçoamentos no controle exercido pelo Congresso sobre o Executivo. Quando necessário, a legislação confere, em termos genéricos, responsabilidade e autoridade aos Ministérios. Todavia, mesmo quando um órgão executa funções definidas em lei, ainda assim dispõe êle de ampla autonomia para determinar a parcela — grande ou pequena — que em cada tarefa deve ser executada. O orçamento é como um mecanismo destinado a introduzir lubrificante nas engrenagens do Governo. E atribui ao Congresso a oportunidade ampla de estimular, numa base anual, os objetivos dos Ministérios e de determinar a forma por que êstes deverão executar suas atividades legais.

O orçamento, todavia, é também uma ponte entre o Legislativo e o Executivo, porque estabelece um método para chegar-se a resoluções políticas e administrativas de maneira clara e ordenada. De acordo com a Lei de Orçamento e Contabilidade cabe ao Presidente apresentar anualmente ao Congresso a proposta de orçamento geral, bem como o plano de trabalho de todo o Governo. Reconheceu-se, claramente, que só o Presidente, em conformidade com a Constituição, podia dar os fundamentos da responsabilidade política a uma proposta orçamentária. Reconheceu-se também que somente êle, como Chefe do Executivo, estava em posição de fornecer ao Congresso quaisquer informações técnicas detalhadas que lhe proporcionassem os órgãos que compõem o Poder Executivo. Em compensação, ganhou o Congresso, dessa maneira, uma base mais sólida para o exame crítico e para a aprovação final do orçamento proposto pelo Presidente.

Costuma-se ressaltar a importância da Lei do Orçamento e Contabilidade, como pedra fundamental de uma administração de responsabilidade. Talvez fôsse mais útil salientar, aqui, o que estimaria chamar a importância constitucional dessa lei. Seu valor reside na consecução de um método estável de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. As consequências dessa colaboração são cada vez maiores, pois o orçamento tornou-se documento chave, regulador de tôdas as atividades do governo federal.

O processo orçamentário, como método de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, se desenvolve através de três fatores básicos. O primeiro dêstes, embora, no meu entender, não seja algumas vezes levado em grande consideração, é o reconhecimento mútuo, por parte de ambos os pode-

res, da necessidade de se encarar o orçamento como uma cooperação de esforços. Somente quando se reconhece que a elaboração do orçamento pressupõe colaboração é que se podem esperar maiores benefícios do processo orçamentário. O segundo é o exercício integral da responsabilidade do Presidente — desobrigando-se da competência constitucional de chefiar o Poder Executivo — em virtude do orçamento que submete ao Congresso. Advêm as maiores vantagens para o próprio Congresso quando ajuda a manter essa responsabilidade incondicional do Presidente. O terceiro elemento, indispensável ao sistema, é o fluxo contínuo, de informações orçamentárias, oriundas do Executivo para o Congresso.

Quando procuro frisar o que representa para o Congresso a responsabilidade direta do Presidente, não pretendo insinuar que este ignore ou deva ignorar os interesses de seus principais auxiliares, os responsáveis pelos órgãos executivos. De fato, a elaboração do orçamento, por parte do Executivo, constitui tarefa de grandes proporções e de ritmo intenso, exigindo, em seus vários estágios, o parecer de vários funcionários de responsabilidade. Eis o que se torna, ao mesmo tempo, bom e inevitável. Uma das razões para que haja tão ampla participação nas decisões orçamentárias decorre do fato óbvio de ser a tarefa de elaboração orçamentária, para todo o Governo, demasiado grande para ser executada por um único órgão, mesmo quando esse órgão recebe pela legislação atribuições explícitas como é o caso do Bureau do Orçamento.

Não menos importante é o fato de o Presidente dificilmente falar em nome do Executivo sem estar certo de já ter recorrido a todos os tipos de orientação que lhe possam fornecer seus assistentes. Para apresentar um orçamento meticuloso, o Presidente deve confiar muito não só nos fatos, senão também na opinião judiciosa de administradores experientes e dotados de acuidade política. A consulta é, em essência, um meio de permuta. Noutras palavras, embora o conselho mais sábio não tenha, automaticamente, força sobre aquele a quem compete tomar decisões, em circunstâncias normais, contudo, não lhe será fácil desprezar sugestões sensatas, desde que lhe tenham sido elas oferecidas.

Além do mais, como ponderou certa vez conhecido observador, possuam ou não ambição política, os Ministros podem julgar-se em situação de concorrência com o Presidente e mostrar-se pouco solidários com este nas matérias que afetam as repartições integrantes dos Ministérios que dirigem. Torna-se claro, portanto, que o orçamento apresentado pelo Presidente talvez fôsse relegado a segundo plano no Congresso, se funcionários de prestígio entendessem de lhe mover oposição.

Quando o Presidente apresenta ao Congresso o orçamento, submete-lhe, conseqüentemente, um documento que provém de muitos entendimentos vitais; cumpre-lhe manter e defender, porém, a integridade das decisões que resultem de seu ponto de vista mais geral. Pode-se ter quase certeza de que, na execução do processo orçamentário, os vários pontos de vista especiais, dentro do poder Executivo, encontram aceitação; contudo, esses pontos de vista especiais não podem sobrepujar os mais genéricos pontos de vista peculiares à Presidência.

Em resumo: a pressão exercida dentro do Executivo, a favor de determinados objetivos profissionais, tais como, promoção de vendas, trabalho, agricultura e grande número de outros mais, é compensada por forte contrapressão oriunda da coordenação a favor de soluções gerais. Mas a harmonização de situações não se consegue através da autoridade e sim pela consonância de idéias. Não se deve, sem dúvida, presumir que o resultado final seja perfeito; o importante é que êste venha, tanto quanto possível, a representar uma posição genérica do Poder Executivo, aceita de maneira geral por todos os interessados.

O que não fica muito claro é até onde o processo orçamentário, ao sintetizar as diretrizes do Executivo, coloca no primeiro plano, ao mesmo tempo, os pontos de vista de grupos de interesse e as prováveis preferências que surgirão no Congresso. Uma das razões é que o Presidente fica naturalmente ansioso por apresentar um orçamento que agrade tanto à opinião pública, como à maior parte dos que exercem influência na arena política. Na qualidade de Chefe do Executivo, empenhado em realizar o programa do seu governo, êle tem, evidentemente, mais interesse em apresentar um plano de trabalho prático do que um documento de propaganda.

Além disso, não há dúvida de que os Ministérios mantêm em muitos casos relações estreitas com determinadas clientelas, comissões especiais ou com elementos preeminentes do Congresso. Disso resulta que as sugestões apresentadas, dentro do Executivo, para o orçamento presidencial, veiculam também aspectos externos. Tais sugestões esclarecem não só quanto às preferências ministeriais senão também quanto ao cenário político, principalmente quanto às tendências do pensamento geral do Congresso.

Assim, o Presidente, quando toma suas decisões em matéria orçamentária, tem a vantagem de contar com diferentes fontes de informação. Suas decisões se baseiam nos resultados de exames efetuados dentro dos Ministérios e, em seguida, num estágio superior, no Bureau do Orçamento (*Bureau of the Budget*). Tudo isto serve para entrosar os programas governamentais: a execução das atividades com as necessidades do ano financeiro seguinte. Mas o Presidente também tem, diante de si, o quadro das posições defendidas pelos grupos de interesse, pelas Comissões parlamentares de Orçamento e pelas flutuações da opinião pública, bem como, de uma maneira geral, o panorama sentimental do Congresso. A êsse respeito, o Bureau do Orçamento se sente obrigado a notificar o Presidente sobre quaisquer aspectos da política orçamentária geral do Congresso, especialmente os pontos de vista das Comissões de Orçamento e os de outras comissões parlamentares que tenham responsabilidades semelhantes às do próprio Bureau do Orçamento.

Sem dúvida, sempre haverá ocasiões em que o Presidente há de sentir-se no dever de fazer pressão, a fim de que os membros do Congresso venham a concordar com os pontos a respeito dos quais tenham atitude neutra ou mesmo negativa. Atrair a atenção do Congresso para tais casos — inclusive aqueles que não gozam da popularidade geral — é um dos ônus que pesam sobre o estadista. Constitui, aliás, aspecto característico do governo do tipo congressional e presidencial. Por outro lado, para despertar interesse comum pela forma por que encara tais problemas, necessita o Presidente levar em consi-

deração o provável apoio que poderá granjear, para suas propostas, dentro do Legislativo.

Na condição de órgão *staff* do Presidente, o Bureau do Orçamento não exerce influência direta no exame do orçamento feito pelo Legislativo. Sua influência é indireta e limita-se a proporcionar informações úteis às comissões orçamentárias. Convém, todavia, lembrar o seguinte: o orçamento, como é apresentado, expressa as recomendações políticas do Presidente. O Bureau do Orçamento, portanto, não tem posição política própria, nem se pode esperar que, em virtude de seu caráter *staff*, se afaste da orientação política traçada pelo Presidente. O que o Bureau se propõe fazer — e para tanto está razoavelmente aparelhado — é servir como fonte fidedigna de dados e de informações elucidativas.

Somente de forma acessória dilata o Bureau do Orçamento, externamente, suas funções de órgão informante e, mesmo assim, só quando solicitado pelo Congresso. Por exemplo, pode-se dar ao Bureau, mediante estipulações constantes do documento orçamentário, autorizações especiais para encarregar-se de certos problemas orçamentários de menor monta, tal como a aprovação de transferência de fundos. Pela lei geral, o Bureau tem a competência adicional de comunicar prontamente os casos em que a utilização de fundos por parte dos Ministérios possa produzir *deficits*. Algumas vezes, o Congresso encarrega o Bureau de indicar quais as reduções que deverão ser introduzidas no plano apresentado pelo Executivo, a fim de atingir montante por ele próprio estabelecido, por ocasião do exame do orçamento presidencial. Contudo, muito raramente isto ocorre.

Existem diversas maneiras de o Bureau do Orçamento prestar informações ao Congresso. Em primeiro lugar, de acordo com a própria Lei do Orçamento e Contabilidade, o Bureau pode fornecer dados que lhe requeiram quaisquer das Comissões do Congresso ligadas aos problemas financeiros, quer se trate da receita, quer da despesa. Tais solicitações variam em número e são geralmente mais frequentes no período em que o orçamento está sendo preparado pelo Executivo e quando os elementos começam a ficar prontos para as sessões realizadas pelas Comissões Orçamentárias.

Outra forma de anualmente aparelhar-se o Congresso de informações orçamentárias, providas do Executivo, é através dos depoimentos do diretor do Bureau do Orçamento ou de outros funcionários desse órgão. Em geral são as próprias repartições interessadas que fornecem explicações circunstanciadas sobre matéria orçamentária quando as exigem as Comissões de Orçamento. De regra, o depoimento prestado pelos funcionários do Bureau do Orçamento se circunscreve a matérias de importância geral para o poder Executivo, como um todo, ou dizem respeito à ampliação de informações já antes apresentadas pelos funcionários das próprias repartições.

Como é fácil de prever, há, em geral, discussões entre os elementos auxiliares das Comissões de Orçamento e os do Bureau do Orçamento. Tais discussões, contudo, têm em vista problemas específicos, respeitando-se diferentes responsabilidades institucionais dos dois setores, de acordo com a Lei de Orçamento e Contabilidade. O Bureau do Orçamento apresenta também

relatórios especiais quando reclamados pelas Comissões Parlamentares. Os pormenores suplementares fornecidos por elementos do Bureau às Comissões de Orçamento e os múltiplos contatos informais mantidos entre elementos daquele órgão e os dessas comissões constituem exemplos de intercâmbio de idéias.

Desejo, contudo, dentro dêsse panorama geral, referir-me especialmente ao papel do Bureau do Orçamento, como órgão assessor (*Clearing-House*) (1) do Presidente. Graças a êsse processo legislativo de esclarecimento — estabelecido pelo Presidente, por sugestão do Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, em 1921 — tanto as Comissões de Orçamento como os órgãos do Executivo utilizam o Bureau do Orçamento para verificar se determinada proposta legislativa está ou não de acôrdo com o programa do Presidente. Essa prática é importante por constituir um sistema esclarecedor que permite às Comissões Parlamentares e a cada membro do Congresso saber a posição do Executivo, com referência a cada proposta do Legislativo.

Como assinalai anteriormente, a importância do processo orçamentário, como método de cooperação regular entre os poderes Legislativo e Executivo, deveria ser sempre reexaminada. Do contrário poderia continuar sendo aceita sem maiores análises. Não me parece inoportuno acrescentar que, nas prolongadas discussões em tôrno da maneira de se aperfeiçoarem as relações legislativo-executivas, em matéria orçamentária, com freqüência se sente que existem possíveis defeitos sérios, a serem ainda sanados. Seria melhor, porém, proceder-se a uma apreciação conscienciosa da estrutura de relações já existentes entre os dois poderes, desde a adoção da Lei de Contabilidade e Orçamento e, especialmente, durante a década passada, de modo a se delinear com proveito um plano futuro.

III

É à luz do que foi dito acima que gostaria de falar, brevemente, sobre a inócua panacéia, sugerida de quando em vez, nestes últimos anos — a idéia de um Bureau do Orçamento “independente”. Não está perfeitamente estabelecido como se asseguraria tal independência e quais os resultados que dela adviriam.

Para mim torna-se óbvio que essa concepção não se ajusta aos padrões de nosso sistema de governo do tipo congressional e presidencial, porque um órgão que fôsse verdadeiramente independente e pudesse tomar decisões financeiras fundamentais com força coercitiva sobre outros órgãos, seria, na realidade, politicamente irresponsável. Na idéia de um Bureau do Orçamento independente admite-se implicitamente o exercício de uma supremacia burocrática por um corpo de especialistas, dotados de julgamento infalível, a dominar em todos os assuntos. Ora, se alguma coisa ficou provada, através da experiência das três últimas décadas, foi a sabedoria dos congressistas,

(1) Denominação originariamente utilizada por organizações bancárias porém já consagrada em administração para designar instituições que têm função esclarecedora, de caráter absolutamente técnico (Nota da tradutora).

elaboradores do sistema orçamentário, por terem enquadrado o processo orçamentário na estrutura da responsabilidade constitucional.

Outra sugestão que, periodicamente, tem sido formulada, é a do estabelecimento, junto ao Congresso, de um Bureau do Orçamento. Eis uma medida que importaria na transferência do atual Bureau do Orçamento para o Congresso. Se era tal a intenção, a proposta pode conduzir a graves inconveniências, acarretando três conseqüências altamente indesejáveis. A primeira seria o divórcio entre a elaboração e a execução do orçamento, por um lado, e o julgamento do Chefe do Executivo acerca das atividades e dos fundos necessários à eficiente administração dos negócios governamentais, por outro. A segunda seria a eliminação dos contatos íntimos com o Bureau do Orçamento, face à abundância de informações detalhadas obtidas dentro das repartições. A terceira seria a eliminação dentro do processo orçamentário daquele ponto de observação que permite, a quem se encontra na Presidência, obter uma perspectiva de âmbito nacional e melhores condições de coordenação. Se, por outro lado, a idéia de um Bureau dentro do Congresso significasse um órgão para servir de contrapartida ao Bureau do Orçamento, tal como funciona presentemente, a questão se resumiria simplesmente a dotar-se o Congresso de um *staff*, especialmente para as Comissões de Orçamento.

A manutenção desse *staff* não deve, contudo, resultar em duplicidade, ou seja, em que o mesmo trabalho seja realizado em diferentes lugares ao mesmo tempo.

Tanto a idéia de um Bureau "independente" como a de uma agência orçamentária dentro do Congresso tem-se revelado tentadora para aqueles que descobrem remédio simples para o tremendo aumento ocorrido, nos últimos anos, no volume e nos objetivos do orçamento. Ninguém negaria que essa transformação tem criado para o Congresso problemas novos e complexos. Há quarenta anos passados, as despesas com o orçamento federal não chegavam a 700 milhões de dólares, ou seja, cerca de 2,5% da renda nacional total. Àquela época os problemas de administração das despesas, empréstimos e dívidas eram de menor monta que os da atualidade, quando, num ano fiscal, o governo absorve mais de 25% da referida renda. O orçamento federal, na situação atual, é um dos fatores mais importantes da vida econômica e social da nação.

O conhecimento que têm muitos membros do Congresso, especialmente os das Comissões de Orçamento, a respeito das inumeráveis questões orçamentárias e a compreensão com que a elas se aplicam sempre me impressionaram. Contudo, sinto que têm a tendência, quando abordam tais questões, para considerar em primeiro plano, menos as resoluções de natureza ampla, que ordinariamente condicionam o volume e o objetivo do orçamento, do que a complexidade dos seus detalhes em que se emaranham.

Como já sugeri em ocasiões anteriores, o problema se desdobra em duas partes: primeiro, é preciso que o Congresso apure e harmonize a natureza e o número de informações necessárias às estimativas do orçamento, tanto no seu todo como nas suas milhares de partes componentes; segundo, é preciso que se promovam dentro do Congresso as medidas que hão de assegurar o melhor uso dessas informações.

Em relação à primeira parte deste problema, acredito que haja mal-entendido e uma generalizada má interpretação quanto à natureza das informações necessárias para verificar o rigor do orçamento. Não se aferem seu volume e valor pela multiplicidade de resoluções desconexas a respeito de unidades e atividades isoladas. O ponto fundamental em qualquer orçamento é saber se uma determinada atividade deve ser executada integralmente, e, em caso afirmativo, em que grau. Toda resolução sobre cada atividade deve ser tomada à luz dos fatores mais gerais — principalmente do panorama da despesa e da receita, do cenário internacional, das condições econômicas e disposições legais vigentes.

Tais são os tipos de questões com que o Presidente, cada vez com maior frequência, terá que se defrontar, na elaboração do orçamento. Com bastante antecedência, os próprios órgãos preparam suas estimativas, assentam suas decisões básicas que, acrescidas às despesas obrigatórias em virtude de lei anterior, determinam as linhas gerais do orçamento em preparo. Uma previsão de alteração das condições econômicas, em relação às exigências da lei vigente, por exemplo, pode modificar em mais de um milhão de dólares os programas de despesas com os veteranos. Se se supuserem situações idênticas em relação a outros programas, tal como o de auxílio para assistência pública, pode-se alterar o orçamento federal na parte da despesa, para mais ou para menos, em centenas de milhões.

O Congresso, a fim de proceder a exame minucioso do orçamento, certamente deveria possuir todas as informações indispensáveis a uma visão independente e à completa compreensão das necessidades orçamentárias do Governo. Estou inclinado a pensar, contudo, que não se trata, simplesmente, de aumentar o número de dados a serem submetidos ao Congresso. É, antes de tudo, um problema de adequação de tais dados; isto é, em vez de se conhecer mais sobre os menores detalhes de cada proposta orçamentária, o Congresso pode querer saber mais sobre matérias, assuntos e problemas que condicionam o orçamento, tanto nas suas partes componentes como no conjunto.

Três tipos principais de decisões parlamentares afetam o orçamento — as autorizações específicas, as apropriações (2) e as medidas fiscais. As leis de autorizações específicas são tratadas pelas comissões próprias. As apropriações são examinadas pelas duas Comissões de Orçamento. A legislação fiscal é apreciada pela Comissão de Finanças (*Committee on Ways and Means*) da Câmara e pela Comissão de Finanças (*Committee on Finance*) do Senado. Em nenhuma situação o Congresso executa esse trabalho concomitantemente.

(2) O vocábulo *apropriado* não tem, em português, entre os seus significados, a acepção que, em inglês norte-americano, adquiriu o termo *appropriation*. Assim, em inglês, *appropriation* significa crédito (dotação ou verba) orçamentário, autorizado regularmente, i.é., mediante ou não proposta do Executivo ao Legislativo, mas por este autorizado, e, por isto, pôsto à disposição do seu beneficiário pelo Executivo, por processo administrativo ordinário. A tradução de *appropriation* pode fazer-se com precisão pelas seguintes expressões, usuais no direito orçamentário brasileiro: 1) *verba*; 2) *dotação*; 3) *crédito orçamentário*, mas é óbvio que nessa tradução apenas se presume um montante determinado a ser aplicado em finalidade específica, indicada no ato legislativo, mas não há referência *implícita* a qualquer processo administrativo ulterior, de competência do Poder Executivo, como acontece nos Estados Unidos (N.T.).

O corretivo a esta situação é um dos motivos determinantes da idéia de uma Comissão mista sobre o Orçamento. Em sua forma recente, a proposta — sobrepondo-se à Lei de Reorganização Legislativa (*Legislative-Reorganization Act*) de 1946 — estabelecerá uma comissão de investigação provida de um *staff*, que realizaria para as Comissões de Orçamento o trabalho que a Comissão Mista de Rendas Internas faz agora para a Comissão de Finanças da Câmara e para a congênere do Senado. Manter-se-iam com esta medida os recursos de que já dispõem as Comissões de Orçamento, ao mesmo tempo que um *staff* misto poderia evitar superposição e duplicação no trabalho das duas Casas. Acredito, porém, que a sugestão só apresentaria resultados satisfatórios se as próprias Comissões de Orçamento chegassem à conclusão de que desejavam um *staff* misto e dêle fizessem uso. Na realidade, existe neste ponto profunda divergência.

Minha restrição pessoal a essa proposta, sobretudo quando se atenta na conveniência de dotar-se o Congresso de um método de avaliação das necessidades fiscais, reside no fato de que o papel a ser atribuído à Comissão se refere muito mais à parte da despesa. A sugestão considera somente de maneira perfunctória os dois outros aspectos igualmente importantes nos estudos orçamentários — as necessidades da receita e a legislação sobre autorizações específicas. O lado da receita deve ser considerado em conexão com o lado da despesa. Ainda mais importante, contudo, é a análise dos efeitos fiscais — especialmente dos efeitos sobre os orçamentos subsequentes — que a legislação aprovada em cada sessão legislativa pode acarretar. Tal análise, no presente momento, escapa à competência das Comissões de Orçamento ou à de qualquer comissão isolada de uma ou de outra das Casas do Congresso.

Outra idéia é a de apresentação de uma lei orçamentária anual única, espécie de contrapartida lógica para a integração financeira alcançada na proposta orçamentária apresentada pelo Presidente. Sugestão mais drástica, muitíssimo discutida nos últimos anos, viria alterar grande número de processos e métodos orçamentários existentes:

1.º) Como afirmação de política parlamentar, estipularia em texto legal o objetivo de equilibrar o orçamento e de estabelecer uma redução na dívida pública sempre que houvesse pleno emprego, produção e poder aquisitivo suficientes.

2.º) Exigiria que os relatórios anuais do Presidente, sobre a situação econômica da Nação, ou as revisões nos estudos realizados pelo Conselho de Assessôres Econômicos, estabelecessem estimativa, para um período de quatro anos, dos níveis aconselháveis de despesa e de receita.

3.º) Daria ao Presidente o veto parcial, já exercido pela maioria dos Governadores.

4.º) Exigiria que as estimativas orçamentárias submetidas ao Congresso fôssem baseadas num balanço de recursos disponíveis.

5.º) Exigiria que houvesse no orçamento uma separação entre as despesas de investimento e as de custeio e, além disso, uma estimativa, devidamente especificada, dessas despesas de investimento para um período de quatro anos.

6.º) Permitiria que as dotações destinadas aos principais programas de investimento, de natureza não militar, fôsem mantidas durante um período de quatro anos.

Considerando-se o assunto como uma experiência de "cristalização" legal da política financeira, é lícito pôr em dúvida se tal política pode ou deve ser invariavelmente baseada em apenas um ou dois objetivos básicos.

Em tempo de guerra, por exemplo, quer faça frio ou calor, mesmo que o índice de produção seja alto e o número de empregados elevado, talvez se torne impossível alcançar equilíbrio orçamentário sem uma drástica majoração de impostos, o que pode neutralizar os esforços necessários à produção de guerra. Semelhantemente, uma lista dos principais objetivos da política financeira sem dúvida deveria levar em consideração a necessidade não somente de se atenderem aos propósitos essenciais ao serviço público, senão também de se criar um sistema tributário justo e equilibrado.

Com referência às programações quadrienais dos limites convenientes de despesa e receita, em conexão com o produto bruto nacional, a experiência do Bureau do Orçamento indica que as estimativas a longo prazo constituem passo importante e necessário à formulação de melhores diretrizes de uma política financeira. Muitos problemas permanecerão, contudo, sem solução, antes que o atual trabalho de pesquisa alcance um estágio que permita o estabelecimento de estipulações legais.

O crescente reconhecimento por parte do público e do Congresso da utilidade dos balanços de recursos disponíveis tem contribuído para uma melhor compreensão da importância econômica da política financeira. Conquanto seja desejável que se dê maior relêvo a essa forma de se encarar a apresentação do orçamento, cumpre assinalar-lhe algumas deficiências. Mesmo avaliando-se o impacto econômico das operações financeiras do governo, a formulação do orçamento à base de recursos disponíveis somente em parte atinge o objetivo. Não estabelece, por exemplo, diferenciação entre as despesas ou receitas que tenham efeitos onerosos ou imediatos sobre a economia e as que os não têm. Além do mais, uma vez que a política financeira não pode apoiar-se exclusivamente em considerações de ordem econômica, torna-se necessário mais de um tipo de apresentação orçamentária que sirva de orientação às decisões políticas. Não existe nenhuma classificação ou apresentação dos fatos orçamentários que se ajuste a todos os propósitos e que atenda às necessidades do Congresso, do Presidente e das repartições.

No que diz respeito à separação entre despesas de custeio e de investimento ou capital, não é de hoje que reconhece o Bureau do Orçamento a necessidade de uma classificação orçamentária que singularize as despesas de investimento ou as de natureza semelhante. Apresentou-se uma análise especial, publicada pela primeira vez no orçamento de 1951, que consistiu num esforço experimental de dar nova classificação às despesas, de acordo com a duração e a natureza dos benefícios que delas proviessem. Dados cada vez mais precisos se vêm incorporando, desde então, ao documento orçamentário. Um dos maiores problemas, sem dúvida, é a definição do que seja investimento e despesas da mesma categoria.

A validade por quatro anos de dotações em programas de investimento, pode incentivar planejamentos antecipados e permitir ao Executivo maior flexibilidade nas estimativas de distribuição progressiva dessas despesas, à luz de variáveis condições econômicas. Um planejamento metódico das parcelas a serem adiantadas em tais programas de investimento constitui um dos mais difíceis, porém, dos mais importantes objetivos a se fixarem.

Constitui também o veto parcial uma das mais assinaladas e controversas propostas de reforma orçamentária. As opiniões divergem quanto à necessidade de se exigir emenda constitucional para dar êsse poder ao Presidente ou se uma decisão do Congresso seria suficiente. A necessidade de veto parcial aumenta quando o Congresso utiliza as chamadas "leis gerais" (*omnibus appropriation bill*), como o fez em 1950. Uma lei orçamentária que agrava o problema das "caudas" legislativas apensas às leis orçamentárias. A experiência de 1950 com a lei orçamentária global reforça minha crença de que um projeto de lei constitui base propícia à inclusão de "caudas" legislativas, a despeito das restrições impostas pelos regimentos do Senado e da Câmara. Para fins práticos, contudo, seria preferível se tomassem as providências concernentes ao veto parcial antes de se promover a consolidação das dotações de despesa em um projeto de lei. Infelizmente, as probabilidades de se combater o veto parcial, com êxito, do ponto de vista legal, quando êle se baseia apenas em dispositivos do legislativo, parecem maiores com relação às "caudas" do que relativamente ao montante das dotações.

IV

Os exemplos dados acima são suficientes para mostrar a natureza das propostas que se vêm apresentando nos últimos anos, visando ao fortalecimento das relações entre o Executivo e o Legislativo, que se desenvolveram com tão notável perseverança na vigência da Lei de Orçamento e Contabilidade. Minhas conclusões parecem encerrar quatro pontos principais.

Primeiro: somente um utopista imaginaria que os fatores subjacentes ao governo de caráter congressional-presidencial haveriam de desvanecer-se ante simples aperfeiçoamentos introduzidos no processo orçamentário. Melhoramentos sensíveis nas relações executivo-legislativas têm de alcançar mais fundo. O ponto crítico é apurar como o Congresso considera a sua própria organização interna, a fim de que sua unidade e identidade institucionais se consolidem.

Segundo: existe, todavia, completa harmonia de pontos de vista, quanto às possibilidades de se melhorarem os métodos de ação orçamentária entre o Executivo e o Legislativo. Na realidade, em questões administrativas nunca se deverá supor que foi dada a última palavra sobre a maneira de fazer o que quer que seja. Condescendência nessa matéria é um poderoso narcótico. Estou longe, porém, de me ter convencido quanto à qualidade ponderada do exame de cada proposta até agora avançada para melhorar o orçamento. Não sinto tampouco seja de interesse do Governo transformar essas sugestões em inflexíveis estipulações legais, quando uma experimentação cautelosa se me afigura solução mais fecunda. Antes de tudo, a atitude de reserva, assumida

pelas Comissões de Orçamento para com muitas dessas propostas, merece, certamente, maior atenção.

Terceiro: bem podia referir-me a esta altura às atividades precursoras do projeto misto de contabilidade, que foi elaborado com forte apoio do Congresso, pela contadoria Geral (*General Accounting Office*), Ministério da Fazenda (*Treasury Department*) e Bureau do Orçamento (*Bureau of the Budget*). O de que necessitamos talvez seja um projeto de elaboração conjunta que esquadrinhe, com cuidado, o assunto aqui discutido, logrando participação permanente das Comissões de Orçamento e de outras Comissões do Congresso. Ninguém poderia antecipar qual fôsse o resultado, mas concorreria para melhorar a situação.

Quarto: em qualquer alternativa por que nos decidíssemos, conviria estar mais perto da terra, da qual tantas vêzes nos temos afastado ultimamente, e rejeitar com firmeza qualquer insinuação de que esta ou aquela inovação produzirá, por si só, economias eficazes. Tentar ousadamente impor idéias é um dos aspectos menos satisfatórios do processo político. Quando se trata de economias significativas nenhum processo ou mecanismo pode automaticamente realizar a mágica. Eis um assunto para ser versado mediante uma inflexível escala de prioridades — e a resistência a tais prioridades generaliza-se por toda a paisagem política.

Observações Sobre os Serviços Públicos Paraestatais na Alemanha Federal ()*

YVES CHAPEL

Tradução de LYGIA AZEVEDO

INTRODUÇÃO

1. A intervenção dos poderes públicos no campo social e no econômico é uma tradição na Alemanha. Desde o século XVIII a *régie* era comum naquele país. O Estado prussiano, aliás, gozava de uma reputação tão sólida quanto justificada em tal domínio.

A empresa pública — no sentido amplo — reveste, na Alemanha, as mais variadas formas. Sua história é muito rica e toda uma evolução se traduziu, em consequência, no direito administrativo alemão.

No decorrer do século XIX, desenvolveu-se ali a noção de “estabelecimento público” (*öffentliche Anstalt*), representando a forma clássica dada a instituições ou serviços dependentes do poder público em todos os seus níveis, isto é, Reich, Estados (*Länder*) e Municípios. Estes estabelecimentos públicos não exercem propriamente atividade industrial. Quando, logo após a primeira grande guerra e as crises que se seguiram, o Estado passou a interessar-se pelas empresas industriais, desenvolveu-se a noção mais ampla de *empresa pública* (*öffentliche Unternehmung*) (1) conjuntamente com a de *empresa de economia mista*.

Constatou-se ali também a existência, mais teórica do que real, (2) de uma noção de *economia coletiva* (*Gemeinwirtschaft*) baseada na idéia de

(*) Este ensaio foi publicado pela *Revue Internationale des Sciences Administratives* (vol. XXII, 1956 — n.º 3), subordinado ao título: *Aperçu sur les Services Publics Parastataux en Allemagne Fédérale*.

(1) Como observa G. LANGROD (*A empresa pública em direito administrativo comparado*), in *Revista Internacional de Direito Comparado*, n.º 2, pp. 214 e 215, trata-se de uma noção que se manifesta quer sob a forma legal de estabelecimento público (*öffentliche Anstalt*) — entidade autônoma de finalidade definida, fazendo parte do mecanismo administrativo, embora descentralizada — quer sob a forma de sociedade comercial (*rechtsfähige Gesellschaft des Privatrechts*), quer mesmo, finalmente, sob a de *régie* não personalizada (*Regiebetrieb ohne Rechtspersönlichkeit*).

(2) Apesar de as últimas constituições alemãs conterem dispositivos visando a facilitar as nacionalizações, na realidade os resultados têm sido nulos. Com exceção do Estado (*Land*) de Hesse, que levou a efeito algumas tentativas nesse sentido — e parece que já se cogita de voltar atrás — não se pode propriamente falar em realizações importantes no campo da “socialização”.

nacionalização (mais exatamente qualificada de socialização — *Sozialisierung*).

Esta classificação sumária não deve fazer crer, no entanto, que o alargamento das funções e das empresas do Estado se tenha operado de maneira racional e de acordo com normas jurídicas bem definidas. Pelo contrário, se levarmos na devida conta o poder do estatismo representado pelo regime nazista teremos que nos render à evidência de que se tornou muito difícil fazer o inventário completo de todas as formas de intervenção do Estado, dada a sua grande diversidade.

O trabalho de investigação doutrinária *a posteriori* tem, não obstante, conduzido à caracterização de algumas grandes categorias desses vários tipos de intervenção. Reina, no entanto, no seio destas, muita fantasia. Com grande desespero para os lógicos do direito, as recentes reorganizações levadas a efeito pela Federação não permitem um delineamento mais preciso da situação, mas, pelo menos, cumpre reconhecer-lhes o incontestável mérito de facilitar um inventário objetivo. Dêse inventário se verifica que a presença do Estado se manifesta não só nas *régies* e serviços econômicos como, também, nos mais diversos domínios, bancos, seguros, organização profissional, rádio, empresas industriais que se vieram juntar às antigas *régies* e aos velhos monopólios.

2. As formas de intervenção do Estado podem dividir-se em duas grandes categorias:

a) *entidades de direito público*, isto é, excluindo as *régies* e os monopólios ou serviços econômicos diretos do Estado, os estabelecimentos públicos, as corporações de direito público e as administrações *sui generis*.

b) *entidades de direito privado*, ou melhor, as empresas públicas, mistas ou não, constituídas sob a forma de *sociedades de direito comercial*.

I — ENTIDADES DE DIREITO PÚBLICO

§ 1.º — Estabelecimentos públicos

(Oeffentliche Anstalten)

1. Tais estabelecimentos têm sido objeto de várias definições doutrinárias, (3) todas acentuando principalmente seu caráter de administrações públicas permanentemente consagradas a um serviço de utilidade pública pelas

(3) A noção de serviço de utilidade pública não tem sido definida de maneira unanimemente aceita. A definição mais clássica, todavia, é a dada por OTTO MAYER: "Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sächlichen und persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt ist", definição adotada principalmente por FORSTHOFF (*Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. I. Band, Allgemeiner Teil, 5.ª ed., 1955, p. 385) e por HELFRITZ (*Verwaltungsrecht*, 1949, pp. 64 e seg.). Outras definições objetivam particularmente insistir sobre a posição administrativa do estabelecimento público. Assim é que, usando os elementos da definição clássica, HUBER (*Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Erster Band 2.ª edição, Tübingen, 1953, p. 115) propõe dizer que o "Oeffentliche Anstalt ist ein gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung Zweck daurned unter Einsatz hoheitlicher Mittel dienender Verwaltungsverband, dessen Wille nicht durch korporativ-mitgliedschaftliche Selbstbestimmung, sondern wird". Outros autores emitem considerações sen-

autoridades centrais, regionais ou locais (4) e colocadas sob a supervisão destas. Na verdade, cumpre acrescentar que a atividade dêsesse estabelecimentos não obedece aos princípios corporativos. Efetivamente, características quase idênticas se encontram nas corporações de direito público, as quais, no entanto, estão sujeitas a um *estatuto especial de autonomia*.

O estabelecimento público é a forma clássica das instituições constituídas pelos poderes públicos para exploração de serviços de utilidade pública, principalmente as empresas de abastecimento d'água, gás ou eletricidade, que constituem o seu núcleo inicial no âmbito municipal. A êle se vieram juntar organizações bancárias ou de crédito, organizações assistenciais, hospitais, empresas de seguros, de radiodifusão, etc.

Sob o aspecto administrativo não existe distinção realmente fundamental entre os *estabelecimentos personalizados* (*rechtsfähige Anstalten*) e os *estabelecimentos não personalizados* (*nichtrechtsfähige Anstalten*). Como salienta o Professor HUBER, (5) os estabelecimentos que não gozam de personalidade civil nem por isso deixam de representar entidades administrativas autônomas, que não se distinguem dos estabelecimentos personalizados senão do ponto de vista do direito civil mas que, administrativamente, e do ponto de vista do direito administrativo, lhes são equivalentes. Em outros termos: a personalização não influencia de maneira alguma a natureza dos estabelecimentos públicos, salvo, bem entendido, algumas restrições importantes quanto à capacidade civil, às vezes compensadas por prerrogativas estatutárias especiais (cf., adiante, as administrações *sui generis*).

2. E' possível distinguir alguns caracteres comuns a todos os estabelecimentos públicos, sendo de ressaltar, no entanto, que fixaremos nossa atenção principalmente nos estabelecimentos públicos *federais*. (6)

a) *Estatuto legal*

O estabelecimento público, dotado de competência mais ou menos ampla, às vezes concedida por um estatuto especial, exerce tôdas as atribuições de direito público necessárias à sua finalidade.

O julgamento das demandas que mantiver com outros estabelecimentos públicos ou particulares é, em princípio, da competência exclusiva dos tribunais administrativos.

sivelmente idênticas (cf. notadamente GIESE, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3.^a edição, Tübingen, 1952, p. 73; e NEBINGER, *Verwaltungsrecht*, Allgemeine Teil, 2.^a ed., Stuttgart, 1949, pp. 136 e seg.).

(4) Tendo a Alemanha estrutura *federal*, estas noções indicam uma hierarquia de fato que não se traduz em direito. Por "autoridade regional" deve entender-se, aqui, os diversos Estados (*Länder*) que compõem a Federação, qualificada, esta, de "autoridade central". E' evidente que por "Estado" se designa o poder público em geral.

(5) *Op. cit.*, Tomo 1.^o, p. 116.

(6) Êstes estabelecimentos federais são, realmente, os mais expressivos das tendências jurídicas mais recentes na Alemanha.

b) Organização interna

Administração: de modo geral, a direção desses estabelecimentos é partilhada entre um *Conselho de Administração* (*Verwaltungsrat*) e uma *Junta Diretora* (*Vorstand*).

O *Conselho*, incumbido da supervisão geral, é via de regra composto de representantes dos vários interesses econômicos e sociais em causa. Esta se tornou regra geral depois que o legislador federal procedeu à reorganização dos estabelecimentos públicos sob sua jurisdição. Suas funções são, na maioria das vezes, técnicas.

A *Junta Diretora*, composta de pelo menos dois membros, encarrega-se da administração ordinária do estabelecimento. Sua existência não é obrigatória; por questões de conveniência esse encargo pode ser confiado à responsabilidade de um só indivíduo (Diretor ou Intendente).

Estatuto do pessoal — De modo geral, mas não absoluto, aos dirigentes e ao pessoal administrativo se aplica o estatuto dos funcionários da autoridade que supervisiona o estabelecimento. No que concerne aos estabelecimentos subordinados à Federação, são funcionários federais todos os que mantêm com o estabelecimento relações de emprego regidas por normas de direito público. E', em regra, o que ocorre em relação aos cargos mais elevados hierarquicamente. O estatuto dos outros empregados pode ser estabelecido, em princípio, pela lei instituidora do órgão.

Em virtude da multiplicação dos estabelecimentos públicos, tornou-se cada vez mais difícil aplicar ao pessoal, no todo ou em parte, o estatuto dos funcionários ou um estatuto específico. De há muito existe na Alemanha uma categoria de "servidores públicos" (*öffentliche Angestellte*) cujas relações de emprego são regidas por *convenções de direito privado*.

Supervisão do poder público: reveste o aspecto de uma "tutela", que se exerce quer internamente (participação nos órgãos de direção através de um Comissário), quer externamente (mecanismo da autorização). Seus limites são traçados pela lei e pelo regimento interno.

c) Relações com terceiros (7)

As relações entre os estabelecimentos públicos e terceiros são evidentemente influenciadas pela natureza pública das empresas, as quais, aliás, quase sempre gozam de um monopólio de direito ou de fato. Isto quer dizer que essas relações são legitimamente dominadas pelo direito público, salvo disposição em contrário, prevista nos regimentos das empresas ou nas leis que as criaram.

Resultam, daí, problemas que tocam ao equilíbrio entre, de um lado, a competência dos estabelecimentos públicos como tais e, de outro, os direitos

(7) Referimo-nos, aqui, particularmente a FRIEDMANN e HUFNAGL, *The Public Corporation in Germany, in The Public Corporation. A Comparative Symposium*, Londres, 1954, pp. 142 e 143. Em relação aos aspectos gerais dos problemas aqui aflorados, V. FLEINER, *Les principes généraux du droit administratif allemand* (tradução C. EISENMANN), Paris, 1933, pp. 25 e seguintes e 93 e seguintes).

dos cidadãos, problemas que, na Alemanha, foram objeto de longas discussões doutrinárias e de controvérsias jurisprudenciais.

Conquanto seja difícil, no momento, exprimir uma síntese dos princípios que regem efetivamente as relações entre os estabelecimentos públicos e terceiros, cumpre ressaltar antes de mais nada, que, se bem estejam estas relações sujeitas ao direito público, nem sempre existe um contrato entre o estabelecimento público e o particular que se beneficia do serviço. Há simplesmente uma prestação do serviço, circunstância que determina não somente a competência dos tribunais administrativos, em caso de litígios, como restringe singularmente as possibilidades de recursos deixadas ao particular eventualmente lesado. A jurisprudência e a prática esforçam-se, aliás, por temperar o que este princípio possa ter de rigoroso e até mesmo de injusto. Devido a tais circunstâncias acontece, muitas vezes, que tais estabelecimentos preferem *contratar sob as formas habituais de direito privado*, seja implicitamente, seja explicitamente. Decorre, daí, um deslocamento de competência jurisdicional, deslocamento que nem sempre é fácil de distinguir sem o exame do contrato. Igualmente daí resulta uma controvérsia sobre as possíveis consequências de contratos de direito privado que podem afetar as possibilidades de intervenção e de modificação (nas tarifas, por exemplo) do poder de tutela. Mas, salienta a maioria dos doutrinadores, tal discussão conduz a erros. Segundo eles, as modalidades de supervisão administrativa do poder superior não são afetadas pela escolha de normas de direito privado nas relações dos estabelecimentos públicos com terceiros.

d) *Sujeição aos tributos*

Salvo exceção baseada em considerações de ordem social, nenhum privilégio fiscal se concede aos estabelecimentos públicos. O fato de o poder público assumir a responsabilidade dos *deficits* ou beneficiar-se dos eventuais *superavits* do seu orçamento, tende a reduzir o alcance dessa sujeição fiscal.

3. Uma análise da organização geral de alguns estabelecimentos existentes quer no âmbito federal, quer no estadual, permitir-nos-á exemplificar vantajosamente alguns princípios:

1. BANCO DOS ESTADOS ALEMÃES

(Bank Deutscher Länder)

Cumprir dar a esse órgão um lugar à parte. Instituto de emissão federal, espécie de banco nacional, é ele *independente do governo*, embora, por seu regimento, esteja colocado a serviço da política econômica governamental. Suas atribuições são vastíssimas e, por isso, a supervisão estatal sobre ele se exerce de maneira bastante ampla e sob formas especiais.

O *Bank Deutscher Länder* é classificado pela lei de "corporação de direito público", mas parece fora de dúvida tratar-se, realmente, de um estabelecimento público. (8) Esta confusão legal é bastante frequente e se deve, prin-

(8) A questão é bastante controvertida em virtude de existirem poucas distinções — e o repetimos — entre os estabelecimentos públicos e as corporações de direito público, na

principalmente, à participação dos bancos centrais dos Estados (*Länder*) na organização e no funcionamento do *Bank Deutscher Länder*.

Acima da diretoria executiva, incumbida da administração de rotina, o principal órgão do Banco é o *Conselho do Banco Central (Zentralbankrat)*, composto de representantes dos bancos centrais dos Estados, o qual fixa a política do estabelecimento e, por êsse motivo, de suas deliberações podem participar os Ministros federais da Economia e das Finanças ou delegados seus. Êstes representantes do governo federal não têm direito de voto. Todavia, os ministros interessados gozam do direito de veto *suspensivo* contra qualquer decisão do Conselho (*Zentralbankrat*) contrária ou nociva à política econômica do governo. Além disso, no caso, o contrôlo do Estado se exerce de maneira relativamente ampla, donde constituir o estatuto do Banco um misto de autonomia de direito e sujeição de fato.

2. ORGANIZAÇÕES BANCÁRIAS E DE CRÉDITO

Examinaremos três instituições reorganizadas depois de 1950 e que constituem exemplos mais significativos do que o do *Banco dos Estados Alemães (Bank Deutscher Länder)*, cuja situação é especial. Como se pode constatar, trata-se de três tipos de funcionamento que só se distinguem por matizes.

a) Banco de crédito para a reconstrução (9)

(Die Kreditanstalt für Wiederaufbau)

O *Conselho de Administração* desse órgão, verdadeira assembléia, reúne 24 membros e concilia todos os interesses em choque. Sua composição é nitidamente pluripartite, se é que se pode utilizar esta expressão em um domínio em que a política está ausente. Encontramos aí representantes do governo federal, do Conselho da Federação (*Bundesrat*) (em nome dos Estados), do Banco dos Estados Alemães (*Bank deutscher Länder*), das organizações bancárias estaduais, dos interesses econômicos privados e dos sindicatos. Êle supervisiona a *Comissão Diretora* e lhe traça as diretrizes.

A *Comissão Diretora* compõe-se de pelo menos dois membros, nomeáveis e demissíveis pelo *Conselho de Administração*. Cabe-lhe a administração ordinária do estabelecimento.

A *supervisão do Estado* exerce-se por intermédio do governo federal e é bastante reduzida: limita-se a assegurar o respeito às disposições legais e regulamentares. Trata-se do simples contrôlo da legalidade dos atos praticados pelo Banco.

ausência de caracteres específicos a êstes últimos, como é o caso aqui. Adotamos, neste artigo, as classificações dadas por HUBER (*op. cit.*, Tomo I, p. 137) deduzidas de um exame completo da doutrina alemã. Ê, pois, em função de uma parte da doutrina que classificamos o Banco dos Estados Alemães (*Bank Deutscher Länder*) entre os estabelecimentos públicos. O mesmo ocorrerá em relação a outras instituições, como assinalamos adiante.

(9) O legislador alemão considera esta instituição como uma *corporação de direito público*, sendo de notar que a doutrina é parcialmente oposta a êste ponto de vista. V. HUBER, *op. cit.*, p. 139.

b) *Caixa das associações cooperativas alemãs*

(Die Deutsche Genossenschaftskasse)

Constituído em moldes semelhantes ao anterior, este estabelecimento dispõe de um *Conselho de Administração* de 25 membros — entre os quais se encontram representantes dos diversos interesses ou organismos públicos conexos — e uma *Junta Diretora*. As atribuições destes dois órgãos são idênticas às que examinamos relativamente ao Banco de crédito para a reconstrução. Mas a elas se acrescenta um terceiro elemento: uma *assembléia geral* (*Hauptversammlung*), cuja função é a de todos os órgãos análogos. Como ela congrega os representantes dos organismos participantes, trata-se, aí de uma característica corporativa. (10)

Este estabelecimento público (11) é *mais estreitamente submetido ao controle do Estado*, que se faz representar junto aos seus órgãos diretores por um *Comissário Federal*, a quem incumbe a proteção permanente do interesse público, assim como o respeito à legislação em geral e ao regulamento da Caixa (aprovado pelo governo federal) em particular. Os poderes desse Comissário são amplos: pode exigir todas as informações que julgue necessárias, tomar parte nas reuniões do Conselho e da assembléia, ali deliberar e usar da palavra a qualquer momento. Dispõe do direito de veto nos limites das atribuições do poder de tutela.

c) *Banco de Crédito Agrícola*

(Die Landwirtschaftliche Rentenbank)

Trata-se de um organismo de estrutura um pouco diferente, sob a forma de fundação. (12) Constitui-se dos seguintes órgãos:

Conselho de Administração, composto de 28 membros, dos quais só o Presidente é designado pelo governo federal. Os outros membros representam os Estados (*Länder*), as instituições agrícolas e as associações profissionais, assim como os principais estabelecimentos públicos de crédito da Federação e principalmente o *Banco dos Estados Alemães* (*Bank Deutscher Länder*), o *Banco de Crédito para a Reconstrução* (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) e a *Caixa das Associações Cooperativas Alemãs* (*Deutsche Genossenschaftskasse*);

Junta Diretora de, pelo menos, dois membros;

Assembléia (*Anstaltsversammlung*) de 30 membros, a qual representa titulares e arrendatários de bens de raiz da fundação (cujo capital é princi-

(10) Este característico não afeta, no entanto, o estatuto de estabelecimento público da caixa.

(11) Dessa vez o legislador está certo. HUBER (*op. cit.*, p. 141) aproveita a ocasião para assinalar a total insegurança da terminologia legal, pois que o legislador desta vez considera a Caixa um estabelecimento público ao passo que, em virtude da existência da assembléia geral, era lícita a dúvida, enquanto não o seria, na sua opinião, no que toca ao *Kreditanstalt für Wiederaufbau*.

(12) Ressalte-se que não se trata, propriamente, de uma fundação no sentido estrito. Cf. os detalhes desta organização em HUBER, *op. cit.*, pp. 143 e seguintes.

palmente constituído de imóveis) e designados, em partes iguais, pelo Conselho da Federação (*Bundesrat*), pelas associações camponesas alemãs e outras "*Raiffisenverbände*". Suas funções são as de uma assembléia geral.

A tutela do governo federal exerce-se por intermédio de um *Comissário Federal* que dispõe dos poderes conhecidos.

3. ORGANIZAÇÕES DE SEGUROS

Trata-se de estabelecimentos públicos que realizam tôdas as formas de seguros, inclusive seguros sociais. (13)

Os estabelecimentos públicos de seguros, cuja estrutura é idêntica às esboçadas acima, estão colocados sob a tutela efetiva do Estado, exercida diretamente pelo Ministro competente. Esta tutela se exerce notadamente mediante a competência para nomeação dos membros dos diferentes órgãos que os compõem, a aprovação dos regulamentos e a fiscalização do cumprimento da legislação pertinente.

De outro lado, em obediência a disposições legais, foi constituído, no âmbito federal, um serviço administrativo geral e especial de tutela: o *Bundesaufsichtsans für das Versicherungs-und Bausparwesen*. (Não cogitaremos, aqui, senão de sua atividade no que toca às empresas de seguros).

Esta entidade é uma consequência de leis de 1931 e 1937, que colocaram as empresas de seguros sob a tutela efetiva do Estado. Foi-lhe dada, em 1951-52, a estrutura atual de *órgão federal* subordinado ao Ministério Federal da Economia. Compõe-se de um presidente e de membros permanentes nomeados pelo Chefe do Estado por indicação do Conselho da Federação (*Bundesrat*), e de membros temporários por êste diretamente designados. Há ainda um Conselho de Especialistas (*Versicherungsbeirat*), que grupa funcionários a título honorífico, nomeados por cinco anos pelo Chefe do Estado

(13) E' importante salientar que êstes organismos são classificados pelo legislador como corporações de direito público. A doutrina divide-se sobre êste ponto e a controvérsia se apresenta em quase todos os casos em que a forma de estabelecimento público é reconhecida, por parte da doutrina, como serviços públicos econômicos ou semelhantes a instituições privadas. A controvérsia justifica-se tanto mais quanto, aqui, a diversidade dos estatutos das empresas de seguros de direito público permitem uma gradação dos pontos de vista. De fato, a crer em HUBER (*op. cit.*, p. 164), pode-se operar uma tríplice classificação dos institutos públicos de seguros: os *estabelecimentos públicos* (assim qualificados porque seu estatuto não revela qualquer característico próprio às *corporações de direito público*, e isto apesar da classificação do legislador), os *estabelecimentos de característicos corporativos* (que constituem uma categoria intermediária, caracterizada pela participação, nos órgãos de administração, de representantes dos segurados, o que marca efetivamente uma tendência para serem corporações), e finalmente, embora mais raras, as *corporações de direito público*. Não levamos em conta estas controvérsias — de resto acadêmicas — senão para dar uma idéia das dificuldades de classificação (que simplificamos aqui). Esta classificação tem importância relativa, salvo naquilo em que ela esclarece melhor as gradações de autonomia das empresas de seguro, ficando subentendido que em princípio a corporação de direito público goza de maior autonomia do que o estabelecimento público. Acrescentamos que com relação às instituições de *seguros sociais* cujo âmbito ultrapassa o território de um país, são elas, de acordo com o artigo 87, alínea 2, da Constituição, organizadas sob a forma de corporações de direito público subordinadas diretamente à Federação.

também por indicação do Conselho da Federação e recrutados fora dos quadros dos estabelecimentos sob tutela.

A competência do *Bundesaufsichtsamt* estende-se a todas as organizações de seguros, públicas ou privadas, com a restrição, para as primeiras, de que em princípio só os estabelecimentos públicos federais de seguros estão sujeitos à sua ação. A tutela exercida sobre as organizações privadas justifica-se por motivos de ordem pública.

O *Bundesaufsichtsamt* dispõe de amplos poderes. É ele que decide soberanamente sobre se uma empresa deve ser considerada organização de seguros, de acordo com as normas legais vigentes e, conseqüentemente, submeter-se ao seu controle, decisão que obriga a qualquer tribunal ou autoridade administrativa. Igualmente exerce ele a supervisão geral da administração das empresas de seguros, aprova e autoriza eventuais alterações de seu plano de atividade (*Geschäftsplans*) e possui poderes de investigação quase ilimitados, principalmente no que respeita ao exame de livros contábeis e balanços daquelas empresas. Pode, ainda, designar um representante permanente seu junto aos órgãos de direção das empresas supervisionadas e tomar todas as providências regulamentares necessárias ao desempenho de suas funções. (14)

4. EMPRESAS DE RADIODIFUSÃO

A exploração da radiodifusão, subordinada tecnicamente à régie dos telégrafos, foi entregue, de início, a instituições privadas ou a entidades públicas sob forma privada. Dentro desse espírito foi que se constituiu, em 1926, a *Reichsrundfunk G.M.b.H.* (S.A.R.L.) de cujo capital 51% ficaram em poder do *Reichspost*.

O surto e desenvolvimento das informações radiofônicas (o jornal falado) exigiu uma supervisão especial do Estado, exercida pelo governo sobre a difusão de informações políticas. Com senso prático, o governo decidiu proceder a esse controle na fonte. Para tal fim criou uma agência única e obrigatória de fornecimento das informações políticas: o *Drahtlose Dienst A.F.*, entidade de direito privado, de economia mista (51% do capital do Reich).

Em 1933, o rádio passou inteiramente para a jurisdição do Ministério da Propaganda, que encampou todas as participações financeiras do Estado e fez retornar o *Reichspost* à sua função puramente técnica. Reformas posteriores fizeram do rádio simples instrumento do nazismo.

A partir de 1945, a radiodifusão ficou organizada sob forma exclusivamente pública, conservando parte das características que as autoridades ocidentais de ocupação imprimiram às organizações regionais de rádio. Não existe um instituto federal de radiodifusão, mas estabelecimentos públicos subordinados a um ou vários Estados (*Länder*). A supervisão política das informações foi reorganizada em bases democráticas.

Sob o aspecto da administração, esses estabelecimentos apresentam uma particularidade: sua direção é *monocrática* e está confiada a um intendente

(14) V. HUBER, *op. cit.*, pp. 102, 734, 738 e seguintes.

ou diretor geral, cujas funções são supervisionadas por um *Conselho de Administração* e, eventualmente, por um *Conselho Cultural*. (15)

§ 2.º — *Corporações públicas ou de direito público*

1. A noção de corporação pública não é menos significativa nem menos antiga do que a de estabelecimento público, do qual, aliás, é bem difícil distingui-la, exceto quando apresenta as características próprias à corporação pública: utilização do princípio corporativo, autonomia orgânica e jurídica e funções administrativas e de controle, no mais amplo sentido, conferidas aos seus membros. (16)

Estes elementos caracterizam a *Selbstverwaltung*, tão desenvolvida na Alemanha. (17) Todavia, não excluem a supervisão do Estado sobre as corporações, supervisões justificadas pelas prerrogativas de direito público que lhe são outorgados. Os princípios que regem a tutela estatal são determinados em cada caso pela legislação pertinente ou pelo regimento de cada corporação. Os meios pelos quais a tutela estatal se exerce sobre as corporações são os clássicos, por isto que se recorre principalmente, ao mecanismo da autorização, à aprovação ou à suspensão das decisões dos seus órgãos competentes. Ademais, o Estado está legalmente habilitado a consignar recursos ou dotações orçamentárias, da mesma forma que pode também aplicar sanções como, por exemplo, a suspensão do funcionamento dos órgãos da corporação, a intervenção de um comissário do governo e, finalmente, *ultima ratio*, a própria dissolução da corporação. Estas atribuições só podem ser exercidas por imperativos de ordem pública ou de interesses de membros da corporação.

2. A estrutura das corporações públicas inclui como órgão: uma *Assembléia* (órgão único de expressão da vontade de seus membros e cuja existên-

(15) V. *idem*, *op. cit.*, pp. 170 e seguintes.

(16) HUBER (*op. cit.*, p. 183) dá à corporação pública a seguinte definição analítica: "... ein Verband, der gegenüber der unmittelbaren wie der mittelbaren Staatsverwaltung organisatorisch und rechtlich verselbständigt ist, der öffentliche Zwecke auf der Grundlage korporative Selbstverwaltung wahrnimmt, in der Regel auch mit hoheitlichen Gestaltungsmitteln ausgestattet ist, und der dabei der staatlichen Verbandsaufsicht untersteht, seinen Verbandswillen jedoch in mitgliedschaftlicher Selbstbestimmung bildet". Por seu turno, FORSTHOFF (*op. cit.*, pp. 377 e seguintes) extrai do exame da corporação pública uma definição mais lacônica: "Körperschaften des öffentlichen Rechts sind mitgliedschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände öffentlichen Rechts welche staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen".

Como salienta FLEINER (*op. cit.*, p. 70), pode-se constatar que um dos elementos decisivos da determinação da natureza jurídica das corporações reside no fato de que são investidas "do direito de dominação estatal (*imperium*), de poder de comando. O fim de cada um destes grupamentos decide se seus órgãos têm este poder de comando somente face aos membros do grupo ou também perante terceiros. Na medida em que o grupamento exerce funções de autoridade, suas relações com os que estão subordinados à sua autoridade são regidas pelo direito público".

(17) A administração autônoma (*Selbstverwaltung*) desenvolveu-se sobretudo nos municípios, em base local. Cf. FLEINER, *op. cit.*, p. 68, e, sobre o movimento em seu conjunto, HEFFTER, "*Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen*", Stuttgart, 1950.

cia é considerada como *característica* das corporações públicas em relação aos estabelecimentos públicos), uma *Junta Diretora* e um *Conselho* cuja composição não sofre influência do Estado. (18)

O estatuto do pessoal é híbrido. Os membros dos órgãos administrativos (com exclusão, é evidente, da assembléia) das corporações públicas são considerados *funcionários a título honorífico*. Não são *Ehrenbeamte*, no sentido próprio do termo: encontram-se numa *ehrenamtliche Stellung*. (19) Os servidores propriamente ditos na maioria das vezes regem-se por contratos de direito privado, gozando as corporações de completa autonomia jurídica. Alguns empregados de categoria superior, no entanto, podem, excepcionalmente e em determinadas circunstâncias, manter com a corporação relações de direito público. Trata-se, aí, então, de funcionários públicos e, desde que a corporação esteja sujeita ao regime de tutela do Estado, de funcionários públicos no sentido da legislação federal.

3. Se se considerar exata a classificação doutrinária que adotamos (e que exclui da categoria de corporações públicas uma série de organismos como tal classificados pelo legislador para os colocar entre os estabelecimentos públicos), subsistirão apenas uns poucos tipos de corporações públicas, sujeitas, além disso, exclusivamente a autoridades regionais ou locais e não à Federação.

A título de ilustração, no entanto, é interessante distinguir, na espécie:

a) de um lado, as *Câmaras profissionais* onde *podem reunir-se* pessoas que exerçam determinada profissão ou pertençam a determinada atividade podendo reunir-se, (20) a fim de ali cuidar de seus interesses profissionais à base de uma administração autônoma.

Estes organismos têm geralmente uma função de organização e consulta. Sua estrutura varia de região para região e segundo se trate de câmaras de comércio e indústria (*Industrie-und Handelskammern*), câmaras e associações profissionais (*Handwerkskammern und Innungen*) ou, ainda, de câmara de agricultura (*Landwirtschaftskammern*);

b) de outro, as *corporações públicas de crédito e "construção"* (*öffentlich-rechliche Kredit-und Siedlungskörperschaften*). As primeiras, geralmente de estrutura regional, (21) têm por finalidade conceder empréstimos hipotecários aos seus associados. De ressaltar, porém, que a maioria das insti-

(18) Cf. HUBER, *op. cit.*, p. 193.

(19) Cf. HUBER, *op. cit.*, pp. 194 e 195 e as considerações sobre o estatuto do pessoal.

(20) Durante muito tempo, foi obrigatória a inscrição em uma corporação pública dos titulares de determinada profissão, o que também poderia ser feito de ofício, em consequência de situação de direito ou de fato, como, por exemplo, da propriedade de certas terras. Atualmente, todas as corporações públicas se baseiam no princípio da participação voluntária, sendo de notar que delas tanto podem participar pessoas físicas como jurídicas.

(21) Lembramos, simplesmente, que há controvérsia sobre a existência de corporações públicas de crédito no âmbito federal, podendo estas ser consideradas como estabelecimentos públicos.

tuições de crédito está organizada sob a forma de estabelecimentos públicos, salvo quando se trata de *Landschaften* (no nível municipal). Estas últimas, aliás, estão em vias de desaparecer. As primeiras têm por finalidade facilitar a criação de novos conglomerados (cidades operárias ou rurais) e de incrementar as pequenas empresas, tarefas muitas vezes diretamente empreendidas pelo Estado. Estas corporações gozam, no entanto, de um direito geral de expropriação e preempção.

4. Nenhuma dessas corporações se subordina à Federação. Não obstante, no que concerne às corporações públicas de crédito, não se pode deixar de ter em conta mais uma vez a controvérsia, que a respeito existe entre a legislação e uma parte da doutrina. Conforme se adote ou rejeite um ou outro desses pontos de vista, admitir-se-á ou não a existência de corporações públicas federais. A questão parece-nos, porém, secundária, e só a atenção que se dispensa às corporações públicas justifica que ainda continue em aberto.

§ 3.º *Empresas administrativas sui generis*

Entre tais empresas se incluem, principalmente, de um lado, as estradas de ferro e, de outro, os correios federais, que realmente são *estabelecimentos públicos não personalizados* e que desfrutam — sobretudo as estradas de ferro — de um estatuto particular que justifica uma classificação à parte.

1. ESTRADAS DE FERRO FEDERAIS

a) *Histórico*

Desde 1918, a história institucional das estradas de ferro alemãs vem sendo movimentada. Primeiro, em seguida à transferência das ferrovias do Estado das províncias para o Império, determinada pelo art. 89 da Constituição de WEIMAR, a *Deutsche Reichsbahn* foi criada, em certo momento, como empresa autônoma, constituindo uma pessoa jurídica. Quando as estradas de ferro se tornaram, como se sabe, o alicerce do plano Dawes, e em conformidade com o acôrdo de Londres, esta organização foi substituída, em virtude da lei de 30-8-24, pelo *Deutsche Reichsbahn-gesellschaft*, corporação de direito público não sujeita ao Reich e a quem foi concedida a exploração das estradas de ferro, continuando o seu patrimônio como propriedade do Império. Possuindo um orçamento especial, esta empresa foi posta sob a jurisdição do Ministro dos Transportes do Reich passando a ser dirigida por uma Junta Diretora e um Conselho de Administração. A primeira reforma por que passou, em 1930, transformou o Diretor Geral, presidente da Junta Diretora, no verdadeiro dirigente das estradas de ferro, com as mesmas funções exercidas por um administrador-delegado em uma empresa privada.

Em 1937 e 1939, em função da política nazista, verificaram-se reorganizações das quais resultou a entidade de direito público conhecida por *Deutsche Reichsbahn*, que não goza de personalidade jurídica mas é chamada *Sondervermögen des Reichs mit eigener Wirtschafts-und*, ou seja, uma entidade especial com autonomia contábil e administrativa. As funções de Diretor Geral foram reunidas e *confundidas* com as de Ministro dos Transportes do Reich

enquanto as atribuições do Conselho de Administração se tornaram meramente consultivas.

No decorrer de 1951, as estradas de ferro ganharam um novo estatuto geral (*Allgemeines Eisenbahngesetz* de 29 de março) e um estatuto financeiro (2 de março), sendo a reorganização completada pelo *Bundestabahn-gesetz* de 18 de dezembro de 1951.

b) Estatuto legal

O artigo 98 da Constituição de 1949 estabelece que as estradas de ferro serão dirigidas em nome da Federação e terão estrutura administrativa própria (sem personalidade jurídica, mas com autonomia administrativa e contábil). O estatuto atual obedece a estes princípios, mas leva em conta o fato de que, conquanto não personalizadas, as estradas de ferro federais gozam praticamente de todas as prerrogativas das pessoas de direito público distintas do Estado. (22)

O princípio que inspirou essas medidas foi a restituição de competência aos órgãos administrativos e o desaparecimento da identificação entre o cargo de Diretor Geral e o de Ministro dos Transportes. A administração voltou a ser colegiada sob a supervisão do Ministro.

A *Junta Administrativa (Vorstand)* compõe-se de quatro membros, dos quais o presidente é o *primus inter pares*. Seus membros não têm atribuições próprias a não ser em matéria social e administram colegialmente as estradas de ferro.

Composta de especialistas, a *Junta Administrativa (Vorstand)* é de nomeação do Ministro dos Transportes, com aprovação do Conselho de Administração. (23) Os membros da Junta podem, a qualquer tempo, ser demitidos de suas funções pelo governo, mediante parecer favorável do Conselho de Administração.

Mensalmente, a Junta envia relatórios ao Conselho e ao Ministro dos Transportes. (24)

(22) As estradas de ferro podem, realmente, contratar e demandar em juízo em seu próprio nome, na qualidade de *statio fisci*. Este regime jurídico híbrido traduz-se, aliás, na terminologia, pelo termo *halbrechtstähige Anstalt* que indica perfeitamente a posição particular da instituição. Cf. HUBER, *op. cit.* pp. 126 e seguintes.

(23) Esta obrigação do assentimento do conselho obriga a uma intervenção do governo na organização para dirimir as eventuais divergências. Há, efetivamente, intervenção do Gabinete, segundo um processo bastante freqüente na administração dos serviços públicos, quando se faz necessária uma arbitragem.

(24) Sendo as estradas de ferro administradas diretamente pela Federação, os membros do Conselho de Administração são funcionários federais, submetidos ao estatuto federal. Em virtude das garantias que este último confere, esta eventual "demissão" não pode justificar-se senão por uma relativa incapacidade profissional (não poderia sê-lo como medida disciplinar) e não afeta o estatuto de funcionários dos interessados, que permanecem, evidentemente, ao serviço do Estado, mas recebem outra função. Esta demissão, considerada quanto ao conjunto de suas consequências não é, no fundo, senão uma espécie de deslocamento e não poderia legitimamente acompanhar qualquer descenso.

O Conselho de Administração compõe-se de 20 membros representando os Estados (*Länder*) membros da Federação (*Bundestag*); os interesses econômicos e industriais (membros das organizações mais representativas); os sindicatos e o Ministério dos Transportes. Cada grupo comporta cinco membros, nomeados por cinco anos mediante proposta dos poderes ou organismos representados. O recrutamento faz-se de tal maneira que o Conselho forma um *colégio de especialistas* (*collège d'experts*), cuja função, essencialmente apolítica, é muito importante em virtude de sua influência sobre a política ferroviária. O Conselho atua efetivamente sobre a administração; não é um órgão meramente consultivo.

Esses dois órgãos (*Junta e Conselho*) atuam sob a fiscalização geral do Ministro dos Transportes da Federação, poder de tutela. (25)

c) *Contrôle financeiro especial*

São as finanças federais que suportam o *deficit* crônico das estradas de ferro, e, em razão da responsabilidade daí decorrente, foi instituído um rigoroso controle financeiro sobre sua administração. Esse controle foi confiado a um organismo financeiro especial (*Hauptprüfungsamt*) independente do resto da organização, mas nela integrado, o qual se situa de certo modo como órgão descentralizado do Tribunal de Contas. Todavia, a ação desse organismo, que faz parte da estrutura da *Bundesbahn*, em nada interfere com as atribuições desta. O controle financeiro, destarte, é duplo: permanente, através do *Hauptprüfungsamt*; anual, através do Tribunal de Contas. (26)

2. CORREIOS FEDERAIS

Dotados de um estatuto semelhante ao das estradas de ferro, constituem um estabelecimento público federal não personalizado, orgânica, financeira e até certo ponto juridicamente autônomo. (27)

(25) A competência do Ministro inclui principalmente o direito e o dever de tomar, de ofício, tôdas as medidas regulamentares ou outras concernentes à política geral, econômica e financeira, dos transportes federais e de assegurar-lhes perfeita coordenação geral. A tutela é bastante fraca. O Ministro, no entanto, é politicamente responsável pela administração perante o Parlamento.

(26) Cf. notadamente FRIEDMANN, *op. cit.* p. 159.

(27) Historicamente, foi igualmente sob o regime de WEIMAR que foram lançadas as bases do extinto *Deutsche Reichspost*, administrado como empresa autônoma pelo Ministro dos Correios do Império com a colaboração de um Conselho de Administração. Mencionando o estatuto então adotado, FLEINER (*op. cit.* p. 82), escrevia: "O Ministro dos Correios do Império é responsável perante o Reichstag pela administração do correio do Império alemão de conformidade com as leis, assim como com as exigências das comunicações e da economia alemãs. No essencial, todavia, as atribuições exercidas ordinariamente pelo Reichstag face à própria administração são, neste caso, transferidas ao Conselho de Administração, isto é, a pessoas que possuem conhecimentos e experiência particulares em matéria de comunicação e economia. O patrimônio do Império afetado a esta administração deve ser considerado como patrimônio particular do Correio do Império alemão e se conserva distinto do restante do patrimônio do Império. Conquanto o correio alemão pertença ao Império, do qual permaneceu um estabelecimento público não independente, só seu próprio patrimônio responde, em virtude de disposição legislativa expressa, por suas obrigações, como inversamente não responde por outras obrigações do Império.

Exercendo a *régie* dos correios e telégrafos pela Federação, a *Bundespost* caracteriza-se pelo fato de estar diretamente *sob administração ministerial*. O Ministério Federal dos Correios (*Bundespost-minister*), a exemplo do que se verificava com as estradas de ferro sob o regime nazista, acumula as funções de supervisão e direção efetiva dos correios (28) e é assistido na sua função por um conselho administrativo em moldes semelhantes ao Conselho de Administração das estradas de ferro (*Verwaltungsrat*). As atribuições dêste Conselho foram determinadas em função da administração ministerial, mas se conservam importantes no que se refere a matéria financeira e técnica: assiste o Ministro na sua tarefa sem, no entanto, lhe ser inteiramente subordinado. Se ocorrer uma divergência entre o Ministro e o Conselho, caberá ao governo dirimí-la. O Ministro pode, com efeito, recorrer para o governo das decisões do Conselho que não mereçam sua aprovação. (29) Politicamente, o Ministro é responsável por toda a administração dos correios.

O estatuto dos empregados dos correios (como se verifica nas ferrovias) obedece em grande parte ao Estatuto dos Funcionários Federais (*Bundesbeamten-gesetz*) de 14 de julho de 1953. Os operários ou assemelhados, entretanto, assim como os empregados subalternos, não são considerados funcionários federais. Seu estatuto decorre então de *convenções coletivas* entre o Ministro dos Correios (a Direção das Estradas de Ferro) e as organizações sindicais mais representativas. Além disso, um número relativamente elevado de empregados se rege pelo estatuto do *Angestellte*. (30)

II — ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO

1. Grande parte da intervenção estatal nessas entidades se realiza através de normas de direito privado, sobretudo nos seus vários aspectos econômicos.

No setor das “Entidades de direito privado” (*Anstalten in privater Rechtsform*) convém fazer uma distinção entre os estabelecimentos que exercem funções públicas e os que não se diferenciam dos estabelecimentos privados senão pela inexistência de tais funções. Dessa distinção decorre uma dupla categoria:

a) as *Privatrechtlichen Wirtschaftsanstalten mit Hoheitsaufgaben*, organismos que exercem funções de serviço público de caráter econômico ou que gozam de alguns privilégios especiais. Alguns dêsses organismos se regem por um estatuto especial de direito privado, que se situa à margem do direito privado propriamente dito mediante a inclusão de cláusulas particulares, fora da órbita do direito comum. Tais estabelecimentos são, aliás, qualificados

(28) O fato de os correios estarem colocados sob administração ministerial não influencia seu estatuto especial, que é absolutamente idêntico ao das estradas de ferro. Isto quer dizer que se trata de um *halbrechtsfähige Anstalt* com todas as consequências que isto comporta.

(29) Cf. FRIEDMANN, *op. cit.* pp. 156, 159 e 160.

(30) Cf. FRIEDMANN, *op. cit.*, 156, 159 e 160.

de *Wirtschaftstalten mit hoheitlich-administrativen Aufgaben in privatrechtlicher Sonderform*. Trata-se principalmente de instituições bancárias ou de crédito (como o *Deutsche Rentenbank*, o *Deutsche Golddiskontbank* ou, ainda, o *Bank für deutsche Industrieobligationen*). Pode acontecer que lhes sejam outorgados poderes emissionistas (como era o caso do *Deutsche Rentenbank*), justificando-se, aqui, por questões de conveniência, o estatuto privado. (31)

b) as *Privatrechtlichen Wirtschaftunternehmen mit nichthoheitlichen Verwaltungsaufgaben*, que têm caráter exclusivamente privado, com participação de capital do Estado. Cumpre, pois, nelas incluir as sociedades de economia "mista", isto é, as *gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen*. (32)

Sendo essas empresas — mistas ou não — as que se apresentam em maior número, delas nos ocuparemos mais detidamente. Trata-se, via de regra, de empresas industriais ou comerciais que, por definição, não exercem função administrativa e cujo estatuto formalmente não se distingue do das sociedades firmadas de objetivos idênticos.

O desenvolvimento de tais empresas (eventualmente sob forma de economia mista) foi considerável a partir de 1918. Sobretudo em matéria industrial, o poder público muitas vezes, em consequência das próprias hostilidades, foi obrigado a promover, um programa de industrialização que era um prolongamento da economia de guerra. Coube ao Estado, também, a obrigação de manter ou socorrer importantes empresas privadas ameaçadas de desaparecer em virtude da crise ou das circunstâncias políticas e sociais. A partir de 1933, por meio desta intervenção, pôs em prática o Estado um bem elaborado plano de economia e equipamento, que desapareceu com a queda do nazismo.

As empresas industriais, ou outras, constituídas pelo Estado neste setor foram instaladas obedecendo às habituais normas de direito comercial (*Aktiengesellschaft* ou *Gesellschaft mit beschränkter Haftung*). O mesmo ocorre em relação às sociedades de economia mista. Não existe, do ponto de vista formal, qualquer distinção entre a *öffentliche Unternehmung* (sociedade cujo capital pertence ao poder público) e a *Gemischtwirtschaftliche Unternehmung* (sociedade de economia mista).

(31) A justificativa é claramente dada por HUBER (*op. cit.*, p. 121) nestes termos: "Das Motiv für die Wahl der privaten Rechtsform bestand in diesen Fällen darin, dass die Unabhängigkeit der genannten Banken von der staatlichen Weisungsgewalt eindeutig festgestellt und das allgemeine Vertrauen in die neugeschaffenen Währungs- und Kreditinstitute auf diese Weise erhöht werden sollte".

(32) Como não teremos ocasião de nos entender sobre estas empresas de economia mista, citamos dois exemplos estranhos à intervenção da Federação. Trata-se, de um lado, de *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk*, em Essen (que grupa participações de municipalidades e de associações municipais) do Estado (*Land*) de Nord Rhin-Westphalie) e a *Berliner Kraft und Licht A.G.* — Bewag — constituída em 1934 pela fusão de duas empresas berlinenses, uma privada, outra municipal. Cf A.H. HANSON, *Public Enterprise*, Instituto Internacional de Ciências Administrativas, 1956, V. *Public Enterprise in the German Federal Republic*, p. 230.

(33) V. HUBER, *op. cit.*, p. 523.

2. QUAIS OS CARACTERÍSTICOS PRINCIPAIS DESSAS EMPRESAS?

a) *Estatuto legal*

O estatuto de tais empresas é rigorosamente idêntico ao das sociedades de capital privado. São pessoas de direito privado dotadas da mais ampla autonomia e cujas atividades se regem pelo direito comercial e pelo direito civil, estando exclusivamente sob a jurisdição dos tribunais ordinários.

As empresas públicas sob forma privada, porém, são submetidas às disposições do artigo 48 da lei orçamentária (*Reichshaushaltsordnung*) de 13 de dezembro de 1933, confirmadas pela lei de 7 de junho de 1950 e relativas à limitação da responsabilidade financeira do Estado em tais empresas, disposições essas destinadas a assegurar sobre elas influência efetiva dos poderes públicos.

Estes dispositivos são, de acordo com sua importância, os seguintes:

a) Qualquer participação deve ter o assentimento do Ministro das Finanças. Quando se opta pela sociedade constituída sob a forma de uma *Aktiengesellschaft* (A.G.), de uma *Kommanditgesellschaft auf Aktien* ou de uma S.A.R.I. (G.m.b.H.), o estatuto respectivo deve prever a existência de um Conselho Fiscal (*Aufsichtsrat*, equivalente ao *Verwaltungsrat*).

b) A Federação deve assegurar-se, através de dispositivos legais apropriados, influência efetiva sobre a administração da empresa, particularmente uma representação no Conselho Fiscal proporcional a seus interesses. Deve, também, reservar-se, através dos estatutos, o direito de investigação nos livros contábeis e balanços;

c) Quando a empresa é estruturada sob a forma de cooperativa econômica ou de fins lucrativos, é indispensável, igualmente, o assentimento do Ministro das Finanças, não podendo a Federação a ela associar-se senão no caso de os estatutos limitarem a responsabilidade dos associados, nas obrigações da cooperativa, a determinada quantia.

Estas normas se aplicam quando pelo menos *um quarto do capital* de qualquer empresa privada pertence à Federação. Cumpre acrescentar que, em certos casos de sociedades de economia mista (*Doppelgesellschaft*), as ações do Estado gozam, em determinadas circunstâncias, de voto plural nas assembleias gerais. (34) Nenhuma dessas empresas beneficia de qualquer privilégio fiscal.

b) *Organização interna*

A organização de tais entidades assemelha-se à de todas as empresas privadas do mesmo tipo.

De conformidade com as disposições do direito comercial e da legislação em geral, existem dois órgãos administrativos: a *Junta Diretora* (*Vorstand*) e o *Conselho Fiscal* (*Aufsichtsrat*).

(34) V. HUBER, *op. cit.*, pp. 530 e seguintes.

Como vimos, a intervenção do poder público se realiza através da designação de representantes seus para funcionarem nesses órgãos administrativos e por uma supervisão geral do desenvolvimento da empresa. Os representantes do poder público ou são altos funcionários ou personalidades para tal fim designadas em virtude de sua competência e capacidade. Quando o Estado não possui a integralidade das ações (economia mista), seus representantes deliberam em igualdade de condições com os representantes do capital privado associado, sendo, então, o direito de eleição para os órgãos administrativos proporcional à participação de cada uma das partes. De notar que os representantes do Estado não dispõem de poderes especiais.

Com exceção dos representantes do Estado, que são funcionários em sentido lato, a situação de todo o pessoal dessas empresas é a de *empregados públicos sob contrato privado*. Trata-se, pois, do *Angestellte*.

c) Formas usuais

São bastante numerosas as empresas desse tipo e aqui mencionaremos apenas aquelas em que atualmente é mais elevada a participação do capital da Federação.

1. Um primeiro grupo pode sumariamente ser constituído pelas sociedades isoladas subordinadas à Federação: empresas cinematográficas, a Lufthansa, etc.

Duas dentre elas serão objeto de nossa particular atenção:

— a *Volkswagenwerk G.M.B.H.* cuja situação próspera tem dado causa a controvérsias sobre sua propriedade, do que resulta ser ela administrada por um regime que se assemelha ao *trust em direito anglo-saxônico*. Os atuais acionistas são a Federação e o Estado (*Land*) de Niedersachsen, constituindo uma espécie de *associação de capitais públicos*;

— a *Howaldwerke*, criação estatal posterior à segunda grande guerra, destinada a proporcionar trabalho aos operários no momento em que o capital privado se esquivava a quaisquer responsabilidades.

2. Um segundo grupo pode reunir os *holdings estatais*, os conjuntos de intervenções estatais, mais ou menos vastos sob forma privada.

Dois deles (35) reúnem, atualmente, a maioria do capital empregado, que é de cerca de um bilhão de D.M. (marcos alemães):

— a *Vereinigte Industrieumlernehnungen A.G.* (a *V.K.A.G.*) fundada em 1924 sob forma de *Aktiengesellschaft* e que congrega centrais elétricas, fábricas de alumínio, minas, aciarias e escritórios de construção;

— a *Vereisigte Elektrizial'ts — und Bergwerks A.G.* (a *V.E.B.A.*) vestígios (transferidos para a Federação) das participações do Estado prussiano nas minas de carvão de pedra e nas centrais elétricas.

(35) Há outros *holdings* que não citamos, restringindo-nos, aqui, ao essencial.

d) Conclusão

O atual governo federal, sem renegar completamente o passado, tem acabado, entretanto, com numerosas participações estatais e principalmente com a maior parte da formidável *Herman Göring A.G.* As tendências atuais são muito mais favoráveis a uma regressão do que a uma ampliação das formas privadas de empresa pública.

Ainda mesmo que o governo federal quisesse recuar, tal desejo não se poderia concretizar por que sua tarefa seria imensa: Não somente por ter êle interesse em conservar a administração de empresas em geral prósperas, senão também por se beneficiarem inúmeras pessoas (mais de 200.000) com a assistência social que o Estado dispensa nessas empresas. Além disso, teria que encontrar compradores para as suas participações a um preço razoável, o que seria muito difícil. Um exemplo recente o demonstra: o governo teria pretendido arrendar a *Howaldwerke*, a última de suas criações. Não encontrou, porém, tomadores que lhe conviessem e estivessem, por outro lado, dispostos a garantir os benefícios da previdência social concedidos por aquela empresa. (36)

E' de crer, portanto, que apesar de suas tendências liberais, a Federação se veja obrigada a conservar a herança dos regimes anteriores. E pode fazê-lo sem inconvenientes, pois, de modo geral, a administração dessas entidades satisfaz amplamente. Evidentemente é difícil distinguir a parte que cabe, nessa prosperidade, às circunstâncias conjunturais ou à gestão que elas vêm tendo. Mas parece que a não distinção formal entre as empresas, estatais e privadas, de caráter industrial, assim como o costume de confiar parte dos cargos de representação do Estado a técnicos recrutados no mundo dos negócios e do comércio, têm dado resultados satisfatórios.

III — CONCLUSÕES

1. A intervenção do poder público na economia e na vida associativa, na Alemanha, é muito mais ampla e diversificada do que se possa concluir de um rápido exame como este. Às formas que examinamos se acrescentam as régies diretas, os "serviços públicos virtuais" (*Beliehene Unternehmer*), etc. Aos exemplos que citamos juntam-se tôdas as empresas ou serviços de utilidade pública dos Estados (*Länder*) e circunscrições locais, que se entendem muitas vezes de maneira considerável em numerosos setores (teatros, hotéis, instituições de caridade, etc.)

2. Via de regra, a intervenção do Estado visa a um duplo objetivo:

— manter o controle do poder público, através de uma fiscalização geral, sobre tôdas as entidades criadas pelo Estado. As prerrogativas de supervisão do Estado continuam amplas e são tradicionalmente, exercidas com minúcia;

(36) V. FRIEDMANN, *op. cit.*, p. 148.

— dotar as instituições, qualquer que seja sua forma, de *autonomia e independência reais* que são, juridicamente, mais amplas do que se refere às corporações de direito público do que em relação aos estabelecimentos públicos.

Este objetivo provém da procura dos meios mais eficientes de administração e de funcionamento compatíveis com as prerrogativas indispensáveis do Estado. A exemplificação mais expressiva que se possa oferecer a respeito se encontra no funcionamento da *Bundespost*. Realmente, o Ministro dos Correios Federais, encarregado da administração direta e por ela responsável, não tem competência para impor seu ponto de vista em assuntos (técnicos e financeiros) que requeiram a intervenção do Conselho de Administração e é obrigado a submeter as divergências acaso surgidas ao Gabinete Federal. Sem dúvida é um caso irregular, mas não raro, observarem-se elementos característicos de real autonomia de direito conciliados com uma subordinação de fato mais ou menos ampla. No que respeita às entidades de direito público, o legislador introduziu na maior parte dos estatutos as acomodações que ele julgava se adaptassem à realização desse duplo objetivo. Talvez não se deva procurar alhures, mas tão somente no desejo de assegurar uma autonomia mais ampla, a tendência do legislador a admitir como esteja assegurada, não obstante uma tutela às vezes rigorosa, atitude esta que o Estado tem adotado também em relação às entidades de direito privado. Para certas instituições que, além de sua atividade principal, exercem atribuições especiais elaborou um estatuto particular regido por normas de direito privado. Quando não exercem essas entidades atribuições especiais, pode notar-se que o Estado atua, *em geral, como simples capitalista*, menos como entidade pública do que como entidade privada. Emprega tôdas as formas usuais de direito comercial sem que, juridicamente, suas criações se distingam das empresas privadas, reservando-se aí uma influência adequada. Estas empresas são autônomas.

A consequência disto é que embora as empresas estatais se subordinem ao mesmo tempo ao direito público e ao direito privado, a separação entre os dois campos está nitidamente delimitada, submetendo-se cada setor às regras que lhe são próprias, sem atender, no que diz respeito às entidades de direito privado, ao fato de dependerem elas, ou não, parcial ou totalmente, do Estado.

A diferenciação jurídica e a existente nas formas de administração, conseqüentemente, levam a concluir que os dois grupos jurídicos em que se exercem as atividades do Estado (entidades de direito público — entidades de direito privado) correspondem mais ou menos exatamente à seguinte situação: o Estado atuando, de um lado, como pessoa de direito público e, de outro, como pessoa de direito privado.

SUMMARY

PARASTATAL PUBLIC SERVICES IN FEDERAL GERMANY

There is nothing new, in Germany, about intervention of the Public Authorities in the economic or social fields. The XVIIIth Century régies are a case in point and Prussia especially made a practice of them.

The XIXth Century saw the rise of the *Oeffentliche Anstalt*, the Public Establishment, Institutions or services controlled by the Reich, the Länder or the Local Authorities. Only after the First World War did the notion of *Oeffentliche Unternehmung*, Public Enterprise, with industrial objectives, see the day, jointly with a type of undertaking halfway between Public and Business Administration, the *Gemischtwirtschaftliche Unternehmung*. To say nothing of Nationalisation styled in Germany: Socialisation, which has remained (except tentatively in Land Hesse) in the realm of theory, with the *Gemeinwirtschaft* or Collective Economy.

Outside direct State enterprises (*régies*) and monopolies, State intervention is traceable innumerable fields: banking, insurance, professional association, broadcasting and industrial undertakings. It takes the form of either public or business enterprises, the latter usually through participation in *Aktiengesellschaften* (public companies). The distinction in Law is whether the undertakings are subject to Public or to Private Law, and their litigations, therefore to administrative tribunals and courts, or to the public Courts of Law.

Monsieur Chapel severally reviews and analyses the two categories, in the particular modes of management (in both senses, embracing the broader policy, and the day-to-day running, of the enterprise) and control (again in both meanings of the word), with the checks provided for the defence of individual private parties.

He notes that State, or other Public authority, intervention is also to be found in "virtual public services", and extends to theatres, hotels, charitable institutions and so forth.

The two modes of parastatal activity roughly correspond to whether the State (or other Authority) acts in a public, or a private capacity.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E MUNICIPAL

PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura do Distrito Federal

III — DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL DE SERVIÇOS — CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS

INTRODUÇÃO

O crescimento vertiginoso e espetacular das grandes cidades é fenômeno característico do Século XX e, em grande parte, decorre de que os benefícios da Revolução Industrial se tenham definitivamente incorporado à vida cotidiana. De fato, comparando-se as populações das grandes cidades de outrora com as de nossos dias, verificar-se-ão fatos curiosos. Atenas, no apogeu de sua glória, tinha as proporções de São Luís ou João Pessoa, com 115.000 habitantes. Roma, centro do maior império da antiguidade, contava com a mesma população de Lima, Capital do Peru: 800.000 habitantes. É bem verdade que Londres começou a crescer nos fins do Século XVIII e que, no Século XIX, já algumas cidades norte-americanas (Filadélfia e Boston, antes de Nova Iorque) apareciam na lista das grandes metrópoles. No Século XX, porém graças à consolidação da civilização industrial e sobretudo a três de seus grandes produtos — meios de transportes coletivos, rápidos e baratos, o automóvel particular e estradas asfaltadas —, as grandes cidades transbordaram de seus limites políticos, formando uma unidade administrativa de âmbito e complexidade jamais vistos: a área metropolitana, fenômeno ainda não definido com precisão mas que pode abranger — como no caso de Nova Iorque — parte de três Estados, 22 Condados e mais de 400 cidades, aldeias e vilarejos. E o “Plan of New York and its Environs” prevê uma população de 20 milhões, para a região nova-iorquina, em 1965. É interessante acrescentar que já o Recenseamento de 1930 registrava, nos Estados Unidos, 95 regiões metropolitanas as quais, juntas, tinham um total de 54.589.972 habitantes, isto é, 44,4% de toda a população norte-americana. Em 1950, naquele país, a população urbana atingiria a 63,7% do total; no Brasil, entre 1920 e 1950, a população das cidades aumentou de 31,2% para 36,5%.

Antes de 1920, a superfície de algumas metrópoles se ampliara de modo tal que constituía, só por si, um magno problema. Só a cidade de Nova Iorque se estendia por 774,25 km²; Chicago tinha 499,21; Filadélfia, 331,45; Viena, 277,00; Roma, 157,11. Então o território urbanizado do nosso Distrito Federal era dado como sendo de 164,47 km²; enquanto hoje, mesmo excluídas todas as áreas florestais encravadas nas zonas urbanas e suburbanas, a cidade do Rio de Janeiro já ocupa 206,70 km². Mas a expansão demográfica das

grandes metrópoles do mundo, no último trintênio, dá uma idéia melhor da magnitude do problema, pois Nova Iorque subiu de 7,9 milhões para 12,2 milhões de habitantes; Londres, de 7,4 para 8,3; Paris, de 2,9 para 4,7. No período considerado, a população do Rio de Janeiro aumentou de 1,1 para 2,3, isto é, mais do dôbro, o que representa percentagem bem superior à de qualquer daquelas três capitais do Ocidente. Pelos dados censitários de 1950, constantes do "Demographic Yearbook", editado pela Organização das Nações Unidas, as vinte maiores cidades do globo, entre as quais o Rio se encontra, são as seguintes:

	Milhões
1. ^a Nova Iorque	12,296
2. ^a Londres	8,346
3. ^a Changai	5,406
4. ^a Tóquio	5,385
5. ^a Chicago	4,920
6. ^a Paris	4,775
7. ^a Buenos Aires	4,603
8. ^a Moscou	4,137
9. ^a Los Angeles	3,996
10. ^a Berlim	3,336
11. ^a Leningrado	3,191
12. ^a Filadélfia	2,992
13. ^a Bombaim	2,839
14. ^a Detroit	2,659
15. ^a Calcutá	2,548
16. ^a Manchester	2,421
17. ^a Rio de Janeiro	2,377
18. ^a Birmingham	2,236
19. ^a Boston	2,233
20. ^a Cairo	2,090

O acelerado crescimento das cidades cria, naturalmente, uma série de problemas de toda ordem, para os quais os estudiosos da administração pública vêm procurando soluções. Estas têm de variar — e de fato variam — de país para país, principalmente porque as alterações na divisão política ou administrativa devem condicionar-se às peculiaridades locais, respeitando tradições, práticas e sentimentos arraigados na consciência popular.

A generalidade dos países europeus, que não se regem pelo sistema federativo, apresenta soluções diversas das adotadas nas federações. Observa-se que, enquanto quase sempre aqueles precisaram multiplicar as áreas administrativas, para em certo grau contrabalançar a centralização política, as últimas tiveram muitas vezes o problema inverso. Na América, os Estados Unidos — que se orientaram, por tradição, pelo sistema inglês, na instituição progressiva de suas áreas administrativas — enfrentam agora, como a Inglaterra, a necessidade de cercear a tendência marcante para o "self-government" e de atenuar uma exagerada subdivisão. Em tais circunstâncias, era natural

que ingleses e norte-americanos cuidassem, preferivelmente, de estabelecer processos de controle central de integração. E assim esses países têm promovido a anexação ou incorporação de áreas administrativas e a consolidação e consórcio de unidades locais, à guisa de soluções ou recursos. Trata-se, porém, de soluções e recursos que visam a integrar e a estabelecer processos de controle central, como se disse; a dar certa unidade; a criar serviços que só se justificam em grande escala; a baratear atividades locais já existentes.

O problema brasileiro é exatamente oposto. Com efeito, não há, no Brasil, uma forte tradição de "self-government"; os governos e as administrações locais ressentem-se até hoje da forte centralização, instituída no tempo de colônia e durante o Império mantida. Na República, a predominância dos centros nacional e regionais se firmou, já por se exercer sobre unidades locais de baixo índice demográfico e econômico (embora muitas vezes de vasta extensão territorial), já por serem essas pobremente contempladas na discriminação de rendas, para o que não estavam sequer inscritas na Constituição de 1891. Obrigados os municípios a restritas atividades, em razão da falta de recursos, a maior parte dos serviços, mesmo os de caráter nitidamente local, permaneceu a cargo da União e dos Estados. Criou-se, assim, uma grande concentração administrativa na Capital Federal e nas capitais dos Estados, a qual está por vezes atingindo um prejudicial ponto de saturação, que pode torná-la nefasta. Em azado momento, a Constituição de 1946 concedeu aos Municípios maior participação nas rendas públicas nacionais. E sanada, pelo menos em parte, uma das principais razões da inépcia municipal, vários serviços, de que se não desincumbiam, podem ser-lhes agora transferidos progressivamente. Esta, porém, será apenas uma desconcentração das administrações estaduais e federais.

No caso particular do Distrito Federal, o problema não se configurou nem se configura dessa maneira. Tendo, sob alguns aspectos, uma situação por assim dizer de "município-estado", e as rendas de ambos, pelo menos o principal problema do Distrito não está na insuficiência de meios, mas numa grande concentração administrativa. E como os Estados, nesse agora possível movimento de fortificação municipal, precisam nalguns casos promover a desconcentração de serviços, — assim também o Distrito, embora as causas originárias da concentração e da necessidade de remediá-la não sejam as mesmas. No que coincidem as duas situações: — o grau de concentração já é prejudicial; e os interesses locais, devidamente nucleados, já exigem a prestação de serviços por entidades mais próximas dos núcleos e com estas mais e melhor identificadas. Realmente, é patente que a cidade do Rio de Janeiro está numa fase de crescimento de proporções consideráveis, sendo insuficientes, deficientes e morosos os serviços básicos de que carece a população: — água, esgotos, transportes, calçamento de ruas, telefones e outros.

É que, para atender a 2.377.451 habitantes (censo de 1950), espalhados irregularmente por 1.167 km², já não mais tem capacidade a Prefeitura, com seus serviços básicos na maioria atribuídos a órgãos centrais. A concentração entrava-lhes o andamento.

FIXAÇÃO DO CONCEITO DE "SUBPREFEITURA"

Para dotar a Prefeitura de uma estrutura capaz de acompanhar-lhe o inevitável crescimento, a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei Federal n.º 217, de 15 de janeiro de 1948) estabeleceu no art. 41:

"Art. 41. O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será dividido em subprefeituras, tantas quantas a lei estabelecer, e continuará na posse do território em que atualmente exerce a sua jurisdição, respeitados os direitos a que se refere o art. 1.º, § 1.º.

Parágrafo único. Os subprefeitos serão livremente nomeados pelo Prefeito, entre os que reunirem os requisitos constantes do § 1.º do art. 26".

Esta é a única disposição legal pertinente às subprefeituras. E o administrador cioso de lhe dar cumprimento defronta-se, desde logo, com a primeira dificuldade: a expressão "subprefeitura" não tem conteúdo próprio, nem conceito exato, na Ciência Política ou na da Administração. É preciso delimitar-lhe, fixar-lhe o sentido. Nos dicionários e enciclopédias, subprefeitura é: — cargo, função ou dignidade de subprefeito; — escritório ou jurisdição de subprefeito; — local ou edifício onde o subprefeito reside ou exerce sua função. E subprefeito significa: o funcionário imediatamente inferior ao prefeito ou que faz as vezes dêle. A Enciclopédia Universal Ilustrada Europeu-Americana (Espasa Caupé S.A.) registra que subprefeito é o

"nombre dado en Francia al empleado que desempeña en cada distrito comunal, bajo la dirección del prefecto, las funciones que en otro tempo correspondían á las administraciones municipales y á los comisarios de cantón, exceptuándose las que están expresamente encomendadas á los concejos de distrito y municipales. ... Lugarteniente del prefecto ó general entre los romanos."

O Larousse informa que subprefeito é o

"funcionário público encarregado da administração de um "arrondissement", nomeado e demitido por decreto. Compete-lhe a manutenção da ordem e a execução das leis. Serve de intermediário entre o prefeito e os "maires". Goza de poderes próprios seja por delegação do prefeito, seja em virtude de lei. Representante do Governo, deve prestar contas de seus atos ao prefeito e ao ministro. Em caso de impedimento ou ausência, é substituído por um conselheiro geral, por um conselheiro de "arrondissement" ou por um conselheiro de prefeitura. O decreto-lei de descentralização, de 5 de novembro de 1946, ampliou consideravelmente os poderes dos subprefeitos. Assim, em particular, ficaram encarregados de aprovar o orçamento de receitas ordinárias das comunas de seu "arrondissement", até 10 milhões."

Encontrada a referência à organização francesa, resta apurar a natureza e o papel dêsse distrito especial. O resultado da pesquisa, contudo, pouco ajudará, porque o "arrondissement" se situa nos quadros administrativos da organização regional dos interesses gerais ou centrais do Estado, e não dos locais. Essa unidade administrativa serve, também, de circunscrição judi-

ciária para o tribunal civil de primeira instância, e de circunscrição eleitoral, para determinação do número dos deputados. Como chefe de "arrondissement", o subprefeito, além de atribuições específicas, exerce em grande extensão a tutela administrativa das comunas.

A volumosa bibliografia de administração pública que ingleses e americanos, sobretudo os últimos, produziram nos últimos setenta anos, dificilmente seria de utilidade. É que, como se disse na Introdução, os problemas de "self-government" imprimiram às soluções encontradas e alvitadas, naqueles países, um cunho diametralmente oposto às que se fazem necessárias ao Brasil, face as características do problema nacional. Eis, entretanto, alguns conceitos constantes de literatura norte-americana, os quais foram emitidos a propósito de subprefeituras de forma incipiente, apenas destinadas à *coordenação* de interesses, à base de áreas. Tais conceitos são em parte aplicáveis ao caso do Distrito Federal e publicaram-se na "Public Management Review" (n.º de abril de 1949):

a) cada área ou distrito deve ter um centro administrativo ou subprefeitura ("district city hall"), onde a população da área venha resolver todos os seus interesses, desde uma simples licença para bicicleta até o pagamento dos impostos. Aí devem localizar-se, ainda, postos de saúde, de assistência social, de educação, etc.;

b) as subprefeituras devem abranger de 100.000 habitantes (em cidades de médio desenvolvimento) a 300.000 habitantes (em cidades grandes);

c) as subprefeituras devem ser delimitadas de acordo com a distribuição de população, as conveniências do público, o tamanho "ótimo" para que as operações administrativas possam realizar-se em bases econômicas. Devem, ainda, ter população e problemas característicos;

d) o subprefeito deve ser o representante do prefeito, na área;

e) o subprefeito deve ser o coordenador (sem autoridade executiva) de todas as atividades departamentais descentralizadas para a área;

f) ao subprefeito deve caber a solução das reclamações do público, no seu distrito, encarregando-se, ainda, de todos os problemas de relações públicas;

g) o subprefeito deve examinar cuidadosamente as necessidades específicas da área, para traduzi-las num programa que se inclua no orçamento municipal;

h) o subprefeito deve zelar por que sejam prestados à área serviços de todos os departamentos; e por que os problemas concernentes a todos os departamentos recebam atenção igual e adequada;

i) o subprefeito deve atuar como centro de informação em sua área, no tocante aos serviços municipais;

j) o subprefeito deve interpretar o governo municipal, perante os cidadãos; e as necessidades dos cidadãos, perante o governo, restaurando, na esfera administrativa, o toque pessoal e humano que a vastidão das grandes metrópoles tende a obliterar.

Mas se é verdade que a literatura especializada muito pouco ajuda, no trabalho de fixar o conceito de subprefeitura, ao contrário se dá com o direito positivo e a experiência de alguns povos, essa e aquela, com efeito, menos

avaros. Certas modalidades de órgãos, que se convencionou chamar *subprefeituras*, existiram (ou existem) em Viena d'Austria, em Portugal, no México e aqui mesmo no Brasil.

Em Portugal, o Código Administrativo de 1936-1940 não só previu a "federação de municípios", como ainda admite a "freguesia urbana", divisão da cidade com intuítos predominantemente administrativos. O órgão gestor e representativo da freguesia é a *junta*. Constitui-se de três vogais eleitos pelos chefes de família, os quais entre si escolhem um presidente, um secretário e um tesoureiro.

"É o presidente da junta quem a representa, dirige os trabalhos e executa as deliberações tomadas. O expediente da junta corre por uma secretaria privativa, com os empregados contratados ou assalariados que forem necessários. (1)

Quanto à *federação*, não passa de uma associação de municípios, voluntária ou imposta por lei, para a realização de interesses comuns. Sob os nomes *consórcio*, *sindicato* ou *agrupamento de municípios*, outras legislações, inclusive a brasileira, têm conhecido a instituição. A federação obrigatória da grande cidade com as vizinhas, menores, fixou-se expressamente no direito alemão, no italiano e no holandês. Apoiado ou não nesse expediente legal, o fenômeno metropolitano acabou por gerar o conjunto denominado "Cidade-maior" (*Greater London*, *Paris Métropolitain*, *Berlim Grosstadt*). Quase sempre, as unidades incorporadas conservaram seus elementos tradicionais de governo, evitando-se, com isso, que a área se tornasse tão vasta que dela se possa dizer:

"... não há impulso que anime a ação em toda ela, nem vigilância que chegue para evitar deficiências nos serviços de periferia". (2)

No México, pela lei de 1941, o Departamento do Distrito Federal — cujas semelhanças com a nossa Prefeitura são acentuadas — compreende a cidade do México e catorze Delegações (Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena, Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa, Alta e Tláhuac).

"... o Presidente da República detém o governo do Distrito Federal e exerce-o por intermédio do Chefe do Departamento. Este é auxiliado em suas funções por um Conselho Consultivo, por delegados e subdelegados e por outros funcionários que a lei especifica. ... Os delegados e subdelegados são nomeados e exonerados livremente pelo Chefe do Departamento. Subordinam-se, no exercício de suas funções, os delegados ao Chefe do Departamento; e os subdelegados aos delegados. As funções dos delegados são as de representar o Chefe do Departamento na circunscrição territorial que forma a delegação e cuidar dos serviços públicos locais, assim como

(1) MARCELO CAETANO, in "Manual de Direito Administrativo", 3.^a ed.

(2) Idem.

do cumprimento das disposições legais correspondentes. Os subdelegados auxiliam os delegados nos povoados que não sejam sede de delegação". (3)

Finalmente, no Brasil há os exemplos de Santo Amaro, em relação à cidade de São Paulo e dos distritos de qualquer município do país. (4) Mas o esporádico do primeiro caso e a extrema insignificância das unidades distritais, a qual não lhes tem permitido e muito menos propiciado constituírem-se em organização administrativa definida, tornam improfícua a busca de maiores ensinamentos, nesse campo.

Ainda é possível investigar o sentido corrente da palavra "subprefeitura", isto é, aquilo que o povo geralmente concebe, quando a ouve ou pronuncia. Que é que cada um e todos pensam, que é que têm em mente, quando se referem a subprefeituras? Aquilo que fôr comum, na multiplicidade de idéias e de opiniões, evidentemente constitui ótima referência. E o povo, afinal, é a clientela específica das subprefeituras, tendo uma noção intuitiva do que espera — ou do que não espera — de repartições criadas exclusivamente para melhor servi-lo.

Ressalta, antes de mais nada, a idéia primordial de *delimitação de circunscrições territoriais*. Para uns, pequenas como bairros, para outros grandes como a Zona Sul e a Zona Norte. Para alguns, só se justificariam em núcleos suburbanos mais afastados, para outros, em toda a área suburbana. Absolutamente necessário, julgariam certos, nelas dividir o Distrito Federal inteiro. O Centro, ou a Cidade propriamente dita, haveria de ser excluído por uns poucos, do plano que imaginassem.

Dentro dessas variações, um fator comum se apresenta: todos pensam em divisão do território municipal.

Um segundo ponto, obviamente, se destacaria, também: — o *fim* a que a divisão deve servir. E ocorre de imediato a explicação: divisão do município, que é vasto, para que se estabeleça, em cada uma de suas partes, uma autoridade própria, mais próxima da população local que o Prefeito ou o Diretor de um Departamento, e exclusivamente voltada para as necessidades e anseios de sua circunscrição. Para que em cada uma existam serviços exclusivos, e articulados em função de cada parte, e não da cidade inteira, como atualmente acontece, acarretando inevitável prejuízo de certas áreas em favor de algumas outras. Para que em cada uma delas se aplique, invariavelmente, seja qual fôr a categoria ou importância política da área, parte substancial dos recursos que a mesma recolhe aos cofres municipais.

Possivelmente, uns tantos raciocinariam em termos de um grau muito avançado de individualização e autonomia da área, comparando essas circunscrições a verdadeiros municípios, cada qual com câmara de vereadores em miniatura e subprefeito em pleno exercício do poder executivo. Tal idéia,

(3) GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 4.^a ed.

(4) A Constituição do Estado de Pernambuco prevê a criação de subprefeitura sempre que a população de um distrito atingir a 5.000 habitantes (art. 104, § 2.º). Também a do Ceará institui subprefeitos para os distritos (arts. 105 e 106).

entretanto, não merece acolhida em face da sistemática da Lei Orgânica do Distrito Federal e do princípio da indelegabilidade do poder executivo, que domina o direito constitucional brasileiro. Só mais tarde, quando se verificar a mudança da Capital Federal para o Planalto Central e o Distrito Federal fôr elevado à categoria de Estado, é que se terá de tratar de uma tal solução.

DESVANTAGENS DA CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS

A desconcentração de serviços (que a tanto equivale a criação das subprefeituras) apresenta vantagens e inconvenientes, dentre os últimos alguns facilmente evitáveis e outros quase incontornáveis. Uma boa solução decorrerá certamente da análise daquelas e destes, feita não só em tese mas também em atenção às peculiaridades que a situação apresente. No caso de que se trata — isto é, no caso do Distrito Federal, a rigor não haveria que discutir a criação das subprefeituras. Como anteriormente se referiu, a Lei Orgânica já as instituiu. Falta apenas objetivá-las, que é o que se pretende no momento, em obediência ao dispositivo legal. Não custa, entretanto, examinar vantagens e desvantagens, até porque de tal exame se podem inferir os meios de anular ou atenuar os eventuais inconvenientes.

Eis as principais desvantagens habitualmente propaladas:

1. *Incompatibilidade entre as Secretarias Gerais e as Subprefeituras* — Alguns autores e administradores que examinaram a questão manifestam-se para afirmar que a coexistência das Secretarias Gerais e das Subprefeituras é juridicamente incompatível, que aquelas e estas não podem funcionar simultaneamente, que umas excluem as outras. Esta afirmativa obviamente não procede, entre outros motivos porque uma das características mesmas do regime federativo, inclusive no plano administrativo, é a coexistência de uma estrutura vertical e outra horizontal, ambas com linhas de autoridade perfeitamente definidas. Os Ministérios federais, em relação à administração dos estados e municípios, e as Secretarias Estaduais, em relação à dos municípios, ilustram sobejamente os dois tipos de estrutura: — jurisdições funcionais exercendo-se simultaneamente com jurisdições territoriais de níveis diferentes. Condenar a criação das subprefeituras, com base em possíveis incompatibilidades jurídicas, equivale a condenar o regime federativo brasileiro, estabelecido expressamente pela Constituição e cuja tradição já tem raízes profundas no sentimento nacional.

2. *Duplicação de serviços* — Uma outra objeção às subprefeituras é a de que elas virão duplicar serviços já prestados pelas Secretarias Gerais. O argumento poderá ser procedente, mas só em caso de se elaborar uma errônea distribuição de serviços e atividades entre esses dois grupos de órgãos. É possível, por meio de um exemplo e de uma explicação prévia, obviar a inépcia deste argumento, anular a objeção. Admita-se (e isso se conforma à verdade, no presente plano de organização das subprefeituras), que a cada uma destas caberá apenas a prestação de serviços no âmbito da jurisdição que lhe corresponde. E que, quanto a prestação de serviços, as Secretarias Gerais apenas se encarregarão daqueles que interessarem em geral à área do Distrito Federal. Admita-se que, em princípio pelo menos, em relação a cada

tipo de serviços dos que estão a seu cargo, isto é, os de interesse local (e assim consta do plano), as subprefeituras se incumbem da parte de execução e as Secretarias Gerais da parte de planejamento, orientação técnica, controle e coordenação geral, mais a decisão, fora dos casos em que esta expressamente caiba aos subprefeitos, e ainda exerçam a própria supervisão das atividades das subprefeituras, para conformá-las aos princípios e às normas gerais de prestação de serviços, que se tenham preestabelecido. Já se vê que, com tal distribuição, duplicações não ocorrem, nem de atribuições, nem de serviços prestados, nem de órgãos para prestarem serviços. E que também não há oportunidade para os conflitos de jurisdição. Eis agora o exemplo: — cada subprefeitura manterá as escolas primárias da sua jurisdição. O ensino normal, porém, que não interessa diretamente às áreas, pois relativamente poucas pessoas nêle se inscrevem e cada subprefeitura não teria, certamente, número de alunos que justificasse as despesas de organização com tal matéria, — o ensino normal, dizia-se, ficará incumbido à Secretaria de Educação e Cultura. Esta o ministrará através de dois estabelecimentos municipais — o Instituto de Educação e a Escola Normal Carmela Dutra, cujo funcionamento ocorrerá em regime de autonomia administrativa e financeira. Nesta ordem de idéias é mesmo que se examinem todos os casos (no plano ora proposto) não há como identificar nenhum em que as atribuições das subprefeituras dupliquem as das Secretarias. Duplicação haverá, pois sim, mas apenas num sentido: — aquelas e estas cuidarão de problemas de educação. Mas *cada uma de uma* parte da função educativa.

Essa combinação de dois critérios de departamentalização — pois que as Secretarias Gerais ou são departamentalizadas à base do objetivo ou à base da técnica, ao passo que as subprefeituras correspondem a uma departamentalização à base de áreas — longe de ser condenável, constitui técnica recomendável, sobretudo em organizações cujo trabalho se desenvolve em área territorial de grande extensão, ou de forte densidade demográfica, como é o caso do Distrito Federal. Trata-se, mesmo, de prática muito comum no mundo todo e em todos os campos de atividade: — eis o clássico sistema bancário, com suas rêdes de agências, filiais e sucursais que se incumbem de executar decisões de carteiras especializadas; eis os correios e telégrafos, com seus milhares de agências de bairros e distritos, subordinadas aos órgãos centrais específicos; eis os distritos policiais, coexistindo com as delegacias especializadas e a estas, em certos sentidos ou sob certos aspectos, subordinados; eis as embaixadas e consulados, que recebem instruções de departamentos do Ministério do Exterior; eis, nos Estados, as estações aduaneiras, as coletorias federais, as numerosas espécies de delegacias dos vários Ministérios.

3. *Agravamento dos efeitos perturbadores da política sobre a administração* — Alegam alguns críticos que as subprefeituras acabariam por servir a propósitos da política partidária e que forçosamente seria grande a vulnerabilidade política dos subprefeitos. Prevêem, ainda, que as subprefeituras acabariam dominadas por grupos políticos locais. O que tais críticos não podem negar, porém, é que a atual organização administrativa do Distrito Federal freqüentemente sofre condenáveis influências políticas e a pressão de interesses eleitoralistas e pessoais. É possível, de rigorosa análise, concluir-se que tais males se devem à organização administrativa, em si mesma? A estrutura

da Prefeitura não difere muito, em princípio, da dos ministérios federais. E estes se têm mantido relativamente imunes a tais pressões. Não seria o caso, portanto, de procurar alhures a raiz do mal, talvez nas relações do legislativo com o executivo, na atribuição de competência quanto à iniciativa para projetos que criam cargos e aumentam despesas? Não seria a própria deficiência das secretarias gerais, em matéria de organização e estruturação, que permite ao legislativo propor leis nesse sentido, e que cria um ambiente próprio ao pistolão e à corrupção? Nada indica que a criação das subprefeituras venha facilitar, *ainda mais*, a ilegítima intromissão de políticos mal intencionados em questões administrativas. Fortificada a administração, melhor aparelhada para cumprir sua tarefa, tudo faz crer que a pressão e as influências maléficas diminuirão. Nas administrações em que os assuntos são resolvidos regularmente, dentro de normas gerais, sem exceções ou privilégios odiosos, o sistema do "pistolão" e do "empenho" desaparece ou pelo menos se atenua muito. O cidadão que tem um interesse legítimo junto a uma repartição bem organizada, a ela se dirige para resolver o caso, não lhe ocorrendo, mesmo, procurar um político ou um homem de prestígio, em busca de uma carta de recomendação ou pedido.

Se o presente projeto de criação das subprefeituras desse margem ou propiciasse oportunidade para o exercício da advocacia administrativa e das pressões escusas, contra ele deveriam levantar-se as vozes mais autorizadas do país. Acontece, entretanto, que nesse projeto nenhuma concessão se entrevê, aos que procuram pretextos para criar vagas nos quadros burocráticos, para distribuir auxílios orçamentários ou para obter privilégios da administração. O projeto encerra, pura e simplesmente, um plano de descentralização e desconcentração, bem como de racionalização dos serviços municipais.

Acresce, ainda, que a Lei Orgânica, no dispositivo já referido, estatuiu que os subprefeitos não fôsem eleitos, mas de livre nomeação do Prefeito. Se este fôr susceptível de sofrer influências eleitoralistas, então as subprefeituras, *tal qual as Secretarias Gerais*, poderão ressentir-se de um vício que entretanto não lhes é intrínseco, nem a umas nem a outras.

4. *Maior número de níveis hierárquicos* — Teme-se que as subprefeituras alonguem os canais administrativos que vão ter aos dirigentes máximos e que importem novos níveis hierárquicos, bem como signifiquem mais numerosos escalões a que um assunto se deva submeter, até solução final. É, porém, temor injustificado. Com efeito, as subprefeituras não serão *simplesmente adicionadas* à base da organização já existente, única hipótese em que a crítica procederia. Na verdade, devem elas, até, contribuir para a redução da burocracia, encurtando a tramitação de grande número de processos — os quais se restringirão ao nível da subprefeitura — e deslocando, para o ambiente em que os problemas ocorrem, os níveis de decisão relativos à grande maioria dos assuntos e casos que interessam pessoal e diretamente à população. Quanto às matérias que se não transferem às subprefeituras mas, ao contrário, permanecem de competência das Secretarias Gerais, o projeto de reorganização ora proposto encontra uma natural justificativa no fato de que não se altera a presente situação.

5. *Aumento de despesa. Maior número de funcionários* — Essa objeção procede, em parte. Mas apenas em parte. Realmente, diversos cargos se criarão, os quais são necessários ao exercício das atividades direcionais e técnicas das subprefeituras, como por exemplo os próprios cargos de subprefeitos. Mas somente esses cargos, isto é, os típicos e essenciais à administração local. E não outros. Também haverá despesas de inversão e custeio, mormente para o fim de, em cada subprefeitura, complementar em qualidade e quantidade certos serviços distritais que lhes serão transferidos e que ora são precária e deficientemente prestados pela Prefeitura do Distrito Federal. O primeiro, desses dois gêneros de despesa, em grande parte se compensará pelo fato de que o projeto propõe, para as Secretarias Gerais, uma nova estrutura, em que há muito mais intensa departamentabilização, o que resultaria na redução do número atual de grandes órgãos, bem como na redução paralela do elevado número de cargos ora existentes, geralmente cargos em comissão. (5) Quanto ao segundo desses dois gêneros de despesa — isto é, o exigido para a mais adequada prestação de serviços locais — basta afirmar que, a rigor, a verdadeira causa d'ele não reside na criação de subprefeituras, mas na necessidade de expandir e melhorar serviços ora deficientes.

Na verdade o grosso dos serviços das subprefeituras, fixado no projeto, já existe nas áreas. E os seus quadros de pessoal serão constituídos mediante a transferência de servidores atualmente lotados nas Secretarias Gerais. As despesas novas proviriam da instalação concentrada, na área de cada subprefeitura, de certos serviços que nela, no momento, se achem dispersos e mal instalados. Mas ainda neste caso vale a réplica: — o aumento de despesas decorrerá, então, não tanto da criação das subprefeituras mas da racionalização dos serviços, necessária em qualquer hipótese. Com efeito, é sobejamente sabido que a atual organização da Prefeitura do Distrito Federal, sobretudo no tocante a serviços situados em áreas suburbanas ou de periferia, apresenta insuficiências notórias e mesmo clamorosas.

Além do mais, o aumento de despesa deve ser examinado em sua significação percentual sobre o orçamento da Prefeitura. E, então, vê-se reduzido a números sem expressão. Passado o primeiro período de instalação e reorganização dos serviços, o plano proposto pode sem dúvida alguma resultar em economia, pela desburocratização e desconcentração de atividades, pela redução das distâncias entre o público e a repartição, pela especialização regional dos funcionários, tudo o que, realmente, faz prever maior rendimento do trabalho. Finalmente — e este é o principal ponto — qualquer aumento de despesa será amplamente compensado desde que a municipalidade consiga, por via das subprefeituras, prestar mais e melhores serviços aos munícipes domiciliados em zonas distantes do centro da cidade.

6. *Conflitos de jurisdição* — A falta de nítida distribuição de tarefas e deveres, e ausência de uma clara delimitação de esferas de competência, constituem as principais causas, em geral, dos conflitos de jurisdição. Evidentemente há maior perigo de conflitos numa organização grande e inevitã-

(5) No conjunto, a reforma ora proposta reduz a 1/3 o número de cargos em comissão da Prefeitura.

velmente complexa, como a que se propõe e que se integra por departamentos organizados à base das técnicas ou à base dos propósitos, e por outros, à base de circunscrições territoriais. Entretanto, desde que os regulamentos fundamentais sejam claros e explícitos, no tocante às atribuições das Secretarias Gerais e as das subprefeituras, não há motivo para temer-se que surjam conflitos com maior frequência do que atualmente. É verdade que o problema da delimitação de competência e atribuições cresce em dificuldade, com o vulto e a complexidade da empresa. Mas a técnica de organização dispõe de amplos e variados recursos para eliminar as possibilidades de conflito. E tais recursos, no projeto ora proposto, aplicaram-se na medida necessária.

7. *Dificuldade de coordenação* — Alega-se que a criação das subprefeituras pode trazer dificuldades à orientação de conjunto, à unidade de ação e aos padrões executivos uniformes; enfim, que as subprefeituras agravarão as naturais dificuldades de coordenação das atividades municipais. Na verdade, tal não se dá. Não são as subprefeituras, em si ou por si, que virão dificultar o problema da coordenação. É o próprio vulto das atividades da Prefeitura, é a grande extensão do território ao qual ora presta serviços locais, é o elevado número de funcionários de seu quadro. Tudo isto é que torna o problema complexo. Neste ponto, é oportuno citar um trecho de MAC CORKLE, em seu livro *Municipal Administration*:

"It must be noted here, and constantly kept in mind by the student, that the day of simplicity, in organisation, probably has passed. This is true in both military and civil administration. The conditions of the modern world and the problems it confronts are so complex as to render useless the simple structures sufficient for an earlier era".

O autor, com efeito, está cheio de razão. E realmente a combinação de vários critérios concomitantes, para dividir e combinar o trabalho de empreendimentos e empresas de grande vulto, visa justamente a possibilitar maior e melhor coordenação.

8. *Risco de se criarem unidades muito acanhadas, em que os interesses locais predominem sobre o geral* — Há de fato esse risco, mas apenas como uma decorrência possível de má execução do plano. Jamais da estrutura e das normas nele adotadas. Para evitar essa valorização do interesse local, em detrimento do interesse geral, o plano ora proposto prevê numerosos instrumentos, à disposição da administração superior da Prefeitura. Em casos de antagonismo de interesse, que poderão ocorrer como em qualquer administração, de qualquer tipo, deverá prevalecer, claro, o interesse geral. Fora disso, é natural que os interesses locais sejam tratados com maior carinho, pois tal é o fim mesmo a que visa a criação das subprefeituras. As unidades só serão acanhadas em sentido material se, na determinação do número e localização das subprefeituras, os trabalhos se desviarem para a excessiva subdivisão. E só serão acanhadas, em sentido administrativo, se lhes faltar orientação central dinâmica e eficaz, ou na hipótese de que se lhes oponha uma fiscalização central excessiva.

9. *Limitação à plena especialização e à instalação de serviços em seu tamanho de maior rendimento* — O “tamanho” de uma repartição não pode ser determinado teoricamente, sem que se considerem numerosos fatores circunstanciais condicionantes, como a clientela a que vai servir, o fim a que se propõe, os recursos de que dispõe ou poderá dispor, a natureza do serviço prestado, os meios de transporte na região e muitos outros elementos. Por exemplo: — para servir a uma pequena população, fixada em área muito extensa, provavelmente será mais útil um *pequeno* hospital, complementado por vários ambulatórios, do que um *grande* hospital, localizado em certo ponto da região, mas que não conte com o auxílio dos ambulatórios. Tamanho “ótimo”, com efeito, só existe na prática. Pelo menos, não é determinável perfeitamente, em teoria, isto é, com alheamento da realidade objetiva.

Quanto às dificuldades de plena especialização, que poderiam advir da criação das subprefeituras, cumpre de início lembrar que a especialização por *área geográfica* é também uma forma legítima e eficaz de especialização, quando cabível. Em muitos casos, torna-se mesmo essencial à prestação de serviços de melhor qualidade; e noutros, por circunstâncias várias, é altamente aconselhável. Eis um exemplo clássico: — a organização, por áreas geográficas, de alguns serviços, nos ministérios de relações exteriores. É claro que neste exemplo há duas especializações: — a primeira, diplomacia; a segunda, conhecimento dos hábitos, das tradições e das práticas de certa ou de certas regiões, conhecimento êsse muito importante para os representantes diplomáticos.

Vendo o problema por outro prisma, o que se poderá dizer é apenas que se as Subprefeituras tivessem seus quadros próprios, realmente, por se tratar de pequenos quadros, a plena especialização se tornaria impossível. Num quadro, por exemplo, de cinco médicos, não se conseguirá estabelecer setores de especialização. Mas tal não é a solução proposta no presente plano, que, ao contrário, se baseia em grande parte da existência — que sustenta — de um único quadro municipal. E, no quadro único da Prefeitura, é possível — voltando ao exemplo — haver uma carreira de médicos altamente especializados, pondo-se à disposição de cada subprefeitura — e sem caráter de permanência — aquêles de cujas especialidades cada uma delas precisar, em dado momento. Note-se: — a lotação nada tem de *permanente*.

10. *Dificuldades no delimitar a área de cada subprefeitura, face aos vários serviços que abrangerá* — A principal consiste, em última análise, no fato de que a subprefeitura é, nem mais nem menos, um *distrito único*; e que os distritos, conforme a natureza do serviço, nem sempre deveriam coincidir, uma vez que procurassem satisfazer condições ideais. Por exemplo, certa área que, para fins de serviços policiais, pode constituir um ótimo distrito, não terá necessariamente essa qualidade, se instituída em distrito para a prestação de serviços médicos; um distrito de corpo de bombeiros nem sempre coincidirá exata e adequadamente com um distrito educacional; e assim por diante. Existe, realmente, certa dificuldade em delimitar os *distritos únicos*. Mas são tais os inconvenientes da multiplicação de distritos especiais, superpostos uns aos outros, que de qualquer forma ainda é preferível uma

delimitação imperfeita dos distritos únicos, às poucas vantagens dos múltiplos distritos especiais. Até porque também não se pode, a *rigor*, delimitar a área *ideal* para o distrito especial. Destarte, recai-se, embora em menor grau, na mesma dificuldade. Além disso, as áreas ideais para fins diversos — como educação, assistência médica, e muitos outros — em parte pelo menos não de coincidir, ou podem coincidir. Cinco ou seis áreas ideais — imaginadas para cinco ou seis fins — certamente se poderão superpor em grande proporção, mormente no caso de populações nucleadas, pois as comunidades exigem quase sempre a prestação concomitante desses serviços municipais. Ora, se cinco ou seis áreas ideais, correspondentes a cinco ou seis serviços, coincidirem em 80%, ter-se-á apenas uma faixa de heterogeneidade da ordem de 20%, que pouco importará, ou que pelo menos é inevitável e não chega a resultar em prejuízos ou inconvenientes maiores.

A prática, aliás, o vem demonstrando, no Distrito Federal. Com efeito, na Prefeitura, os 16 Distritos Administrativos têm servido constantemente a diversos objetivos municipais. Os distritos especiais, nalguns casos, não passam de meras subdivisões dos aludidos 16 distritos. E quando as delimitações de certos distritos especiais não coincidem com as dos Administrativos, — o que se pode observar é que isso quase sempre decorreu de fatores aleatórios, ao invés de basear-se, como seria de supor-se, em motivos de ordem substancial.

Em vista de que também é difícil limitar com rigor distritos especiais; de que a existência de distritos múltiplos, especiais e superpostos, oferece numerosos inconvenientes — entre eles a impossibilidade ou extrema dificuldade de coordenação de serviços por área geográfica; e de que, como quer que seja, sempre há meio de delimitar uma certa área que coincida, pelo menos em grande parte, com as condições ideais e com as conveniências da prestação de múltiplos serviços; eis que os poucos inconvenientes do distrito único — isto é, da subprefeitura como tal considerada — ou se anulam ou pelo menos muito se atenuam, sendo a melhor tal solução.

11. *Sobrevivência de subprefeituras em áreas que já não justifiquem a sua existência* — A esse inconveniente o projeto fez face, prevendo a revisão periódica e obrigatória do quadro das subprefeituras. Não há, portanto, que temer. Se as áreas servidas continuarem a expandir-se, a florescer, as subprefeituras concorrerão para fortalecê-las ainda mais. Se crescerem demasiadamente, poderão desdobrar-se. E se perecer o progresso de certa região, de forma que não mais se justifique uma subprefeitura, então, é óbvia a medida corretiva.

12. *Conclusões relativas aos inconvenientes* — A maioria dos citados, como se demonstrou, ou são contornáveis, mediante providências que os anulem ou pelo menos atenuem muito, ou são apenas “inconvenientes potenciais”, que não virão necessariamente prejudicar o sistema de subprefeituras, ora proposto, se na execução do plano se tomarem as medidas acauteladoras previstas pelo mesmo e indicadas pela prática. Realmente, as desvantagens da criação das subprefeituras, assim consideradas, são mínimas, comparadas às vantagens, que adiante se enumeram.

VANTAGENS DA CRIAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

1. *Restabelecimento de contato direto entre administradores e administrados, e entre os administradores e os problemas* — Os serviços deixados à competência municipal, tanto nos regimes federativos como nos centralizados, referem-se, pela própria natureza, a atividades e problemas diretamente ligados à vida cotidiana do cidadão: água, esgotos, transportes locais, luz, telefone, conservação de cemitérios, assistência social, amparo à mendicância e à infância, estradas de interesse local, ruas e parques, e outros. Do grande crescimento das cidades, porém, decorre o seguinte fato, geralmente: a administração de tais serviços se vai afastando cada vez mais da clientela. Uma exemplificação — simples embora — serve para ressaltar e pintar em linhas vivas as conseqüências do fato indicado. Onde é mais fácil pagar impostos: numa cidade pequena, ou mesmo média, em que o contribuinte, de regra, conhece o coletor, ou no Ministério da Fazenda, onde as filas do impôsto de renda se estendem por todo o saguão? Onde é mais fácil matricular-se um filho: num bairro, em que se conhecem a diretora e as professoras, ou no Colégio Pedro II, ou no Instituto de Educação, com seus milhares de candidatos anuais? Poderiam ser mil, ou mais, os exemplos. Esses bastam, porém, para evidenciar que a cidade pequena (como a versão *subprefeitura*) propicia uma grande — e útil — aproximação entre a autoridade e o povo.

2. *Canal mais efetivo para apresentação, ao Poder competente, das necessidades e aspirações da população da área* — Evidentemente um sub-prefeito que trabalha na área; que tenha contato direto com a população local; que participe das conveniências mas também das agruras cotidianas da vida, naquela determinada área; ou pelo menos que, pessoalmente, as possa observar; que despache diariamente petições contendo aspirações peculiares à zona; — estará em melhores condições para encaminhar aos órgãos centrais, e para explicá-lo e justificá-lo, um programa de trabalho que de fato traduza as necessidades locais.

3. *Possibilidade de planejamento e coordenação dos serviços, em função da área* — Até agora, as atividades da Prefeitura têm sido planejadas e coordenadas quase exclusivamente em função dos vários objetivos da administração, aos quais mais ou menos correspondem as Secretarias Gerais: educação, viação, saúde, agricultura e outras. Há “planos”, há “projetos”, de educação, de obras e tantos mais. O que não se faz, de hábito, é enfeixar num só projeto ou plano, todos os problemas de uma determinada zona, de modo a satisfazer aos anseios e necessidades dos habitantes dessa zona.

Não são poucas, por exemplo, as áreas do Distrito Federal que clamam por uma escola secundária, em que a juventude residente no local se possa preparar, sem os inconvenientes das longas viagens, em condução superlotada, e que consomem horas por dia. Outro exemplo: — zonas de concentração industrial exigem tratamento diverso do conveniente às praias residenciais e amenas, onde a criação de creches, lactários e maternidades públicas não representa problema tão premente, pois seus moradores têm recursos, na maioria, e não precisam, em tão acentuado grau, da assistência gratuita.

Pois bem, dificilmente qualquer procedimento, a não ser organização administrativa municipal à base de áreas e das populações características destas, dará relêvo às peculiaridades locais, apontando-lhes as soluções mais adequadas.

4. *Extensão da ação administrativa à periferia, possibilitando mais equânime distribuição de recursos* — A legítima pressão local para conseguir novos e melhores serviços encontrará nas subprefeituras ótimo elemento de apoio, pois é natural que as mesmas se esforcem por satisfazer às aspirações dos seus munícipes. Neste particular, o anteprojeto garante às subprefeituras pelo menos o retorno, em termos de serviços, dos impostos municipais em sua jurisdição arrecadados. Os impostos que a Constituição destina aos Estados, e que no caso particular do Distrito Federal são cumulativamente arrecadados pela Prefeitura, ficarão reservados à manutenção das atividades gerais e à suplementação das subprefeituras, quando as receitas dessas forem insuficientes para o custeio de um padrão mínimo de bem-estar coletivo.

5. *Maior facilidade para apurar responsabilidade quanto à ineficiência e quanto à maiversação dos dinheiros públicos* — Graças à maior proximidade entre as subprefeituras e a população local e ao menor vulto da organização regional, mais se obvia a eventual ineficiência administrativa, sujeitas que estão as repartições a imediato controle da opinião pública. E, claro, entre os servidores de um grupo menor, mais fácil se torna determinar as responsabilidades por quaisquer casos que apresentem irregularidades.

6. *Maior prestígio da autoridade local* — A decisão de assuntos locais, ou de reivindicações pessoais, por titular integrado na área, e que ocupe, na administração, cargo que sucede imediatamente ao de Secretário Geral, lhe conferirá prestígio pessoal, como também maior prestígio trará à própria autoridade municipal, até agora fracamente representada por funcionários de categoria média, com atribuições meramente executórias, ou fiscais e punitivas.

7. *Economia de operações, em relação a locais mais afastados* — É sabido que o custo unitário de certas operações se reduz, à medida que lhes cresce o volume. Apenas, porém, até certos limites, variáveis, aliás, conforme as operações. Além de tais limites, o encarecimento das atividades de coordenação e das chamadas “despesas administrativas”, ou “despesas gerais”, geralmente se desenvolve numa progressão de razão maior que a da progressão das despesas inerentes à própria operação; e esta passa, — além de tais limites, repete-se — a apresentar rendimento inferior. No caso de atividades municipais, têm sido consideradas de bom tamanho, quanto ao rendimento, as operações que visam a grupos de 100.000 a 300.000 pessoas. Claro que não se trata de um índice de valor absolutamente comprovável ou comprovado para todos os casos. Mas pelo menos a experiência e o controle estatístico de resultados têm revelado que está situada, em torno dessa faixa, a maior economia e eficiência das operações que dizem respeito às atividades consideradas tipicamente municipais.

Ora, a divisão da Prefeitura em subprefeituras, que poderão ter população determinada dentro de tais limites, certamente resultará em melhor situa-

ção que a atual, quanto à economia de operações, sobretudo no tocante a locais mais afastados do centro, pois é justamente em relação a essas áreas distantes que maiores se apresentam, comumente, as despesas gerais e os gastos relativos à coordenação.

8. *Atenuação de certos problemas urbanos, como o dos transportes* — A solução de vários problemas municipais, nas próprias áreas em que ocorrem, com o tempo reforçará de muito a administração local, estimulando a criação de novos serviços e a expansão dos já existentes. A área de cada Subprefeitura tenderá a transformar-se numa unidade de tamanho médio, dotada com confortos e com os melhoramentos da cidade grande. Em tais circunstâncias, a circulação entre essas unidades e o centro urbano se restringirá fatalmente. Basta lembrar, para reforçar o argumento, que a clientela de hospitais, escolas, centros de saúde e proteção à infância, maternidades, creches, postos de arrecadação de tributos, distritos de obras, e outras repartições ora situadas na cidade, não mais precisará locomover-se para o centro, a fim de tratar de seus negócios. Por outro lado, muito maior será o número de pessoas a radicar-se na área, desde que a mesma ofereça boas condições de moradia, para ali atraindo casas de comércio, pequenas indústrias e oficinas, artesanatos, agências bancárias, e outras instituições particulares de prestação de serviços.

9. *Formação de nova sensibilidade para o controle democrático* — O mais íntimo contato entre os administradores e o público, entre os funcionários e o povo, e entre os próprios cidadãos entre si, que se encontrarão mais amiúde, quer nas repartições, quer nas comemorações cívicas promovidas pelas Subprefeituras, que os servem, certamente muito desenvolverá no espírito popular uma exata noção de deveres e direitos, de administradores como de administrados. E êsse é um importante passo para a formação de uma consciência objetiva, capaz de desenvolver um verdadeiro controle democrático sobre a administração.

10. *Maior rapidez nas decisões administrativas* — Segundo a sistemática do projeto ora proposto, as decisões administrativas relacionadas a uma grande multiplicidade de assuntos se restringirá exatamente ao âmbito das Subprefeituras. Isto é, apenas subirão à consideração de autoridade superior à do subprefeito certas matérias e, mesmo neste caso, a maioria não se refere a problemas de interesse direto dos cidadãos. Assim sendo, em vez de — como agora ocorre — tramitar um processo (vale dizer, um interesse pessoal) através de vários órgãos de uma Secretaria Geral, limitar-se-á essa tramitação, apenas, ao âmbito da Subprefeitura, relativamente pequeno e cujo funcionamento, muito menos impregnado de formalismo que o dos grandes órgãos, permitirá decisões mais rápidas. Não somente, porém, se aplica a observação aos casos de interesses pessoais. Obviamente e “mutatis mutandis”, pode estender-se às providências — de interesse geral da circunscrição — as quais sejam da competência dos subprefeitos.

11. *Emulação e experiências administrativas* — Não há negar que as duas vantagens apontadas neste subtítulo são extrínsecas ao plano, isto é, não dizem respeito ao trabalho planejado. Mas *decorrerão* fatalmente da instituição das Subprefeituras. Com efeito, terá o Distrito várias entidades do mesmo gênero, do mesmo nível hierárquico, dispondo de numerosas condições

idênticas, relativamente a financiamento, a procedimento, aos auxílios que a Prefeitura lhes concederá, e assim por diante. Se é verdade que haverá provavelmente certos desníveis entre umas e outras, decorrentes de diferenças eventuais de arrecadação de rendas e de diferenças do progresso já atingido no momento, verdade é também que na certa muitas Subprefeituras reunirão tantas condições idênticas para trabalhar e evoluir que certamente se poderão considerar sem dúvida como situadas, dêste ponto de vista, *num mesmo plano*. Daí se podem inferir as seguintes conseqüências:

a) os administradores dessas Subprefeituras se sentirão *obrigados* a procurar intenso progresso para as suas jurisdições, sob pena de incorrer no descrédito geral, pois então, comparando-se os resultados obtidos numas com os conseguidos noutras, ficará patente que uns administradores foram eficientes e outros não; salvo se todos forem ineficientes ou todos eficientes e se equivalerem, permanentemente, os resultados obtidos em várias Subprefeituras consideradas como de um mesmo nível, o que não é provável;

b) daí resultará — é verdade que lenta e progressivamente — uma seleção natural de administradores e, aos poucos, se verão alijados aqueles que não corresponderem à expectativa, bem como prestigiados os outros;

c) uma terceira resultante da emulação será certamente a dificuldade de se nomearem subprefeitos com base em pressão política. Os próprios políticos se verão naturalmente forçados a abdicar, neste campo, dos seus interesses eleitoralistas, pena de em vez de votos angariarem a antipatia popular. Quem sabe se através desse lento processo seletivo de administradores não se conseguiria mesmo chegar a uma situação ideal de profissionalização para os subprefeitos, profissionalização essa hoje em dia tão comum noutros países, entre os quais a América do Norte, onde há mesmo numerosíssimos prefeitos apolíticos e escolhidos pelo critério da competência, ao invés de pelo critério da eleição.

Além dessas vantagens apontadas, uma outra sobreleva notar que, embora indireta, nem por isto se diminui ante as anteriores. É sabido que o progresso das chamadas ciências sociais, entre as quais costumam os autores modernos incluir, como corpo independente de princípios e leis, a ciência da administração, quase sempre encontra suas maiores dificuldades no fato de que, para tais ciências, a experimentação ou não é possível ou raramente é exequível. Ora, certas experiências administrativas — impossíveis de todo numa grande organização concentrada e complexa (já que poderia resultar o insucesso, com grandes dispêndios e com grandes dificuldades de solucionar os problemas que dela, neste caso, decorressem) — certas experiências administrativas, dizia-se, tornar-se-ão exequíveis, no caso de unidades menores, pois as conseqüências financeiras, bem como os problemas advindos, não atingiriam senão pequenas proporções, sendo, assim, fáceis de remediar.

DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIA DAS SUBPREFEITURAS

Quatro problemas capitais têm de ser examinados minuciosamente, a fim de que se lhes fixem soluções também minuciosas, toda vez que o organizador se propõe a departamentalizar à base de áreas ou, em linguagem mais comum, toda vez que o organizador intenta a constituição ou redivisão

de circunscrições administrativas e a conseqüente instituição de órgãos regionais, destinados a assumir alguns serviços dos órgãos centrais, os quais serviços se devem descentralizar ou desconcentrar. São os seguintes, os quatro problemas:

- 1.º) distribuição de competência entre os órgãos centrais, de um lado, e, doutro lado, os órgãos regionais destinados a incumbir-se dos serviços descentralizados ou desconcentrados; isto, de certo ponto de vista, é o mesmo que dizer: — definição da competência dos órgãos regionais;
- 2.º) definição do "status" jurídico dos órgãos regionais;
- 3.º) definição das relações entre os órgãos centrais e os regionais;
- 4.º) demarcação das áreas geográficas que vão constituir as jurisdições dos órgãos regionais.

É na base da precisão com que se ajustem êsses pormenores todos que se conseguem evitar, em grande parte, os propalados inconvenientes da descentralização e da desconcentração à base de áreas.

Neste título, e em relação às subprefeituras que se vão criar, discute-se o primeiro dos problemas indicados acima: — o da distribuição de competência. Ou seja, neste título define-se a competência das Subprefeituras. Nos três títulos a seguir, examinam-se os três restantes problemas.

Em termos comuns, fixar a competência de uma Subprefeitura é, nem mais nem menos, responder às seguintes, entre outras perguntas: — que deve uma Subprefeitura *fazer*? Isto é, deve *abrir* ruas ou apenas *conservá-las*? Deve *administrar* o ensino primário ou também *orientá-lo*? Como estas, inúmeras questões se poderiam formular. Mas examinar, uma por uma, tantas situações específicas, é procedimento que não convém cumprir à maneira dos casuístas. Melhor será, previamente, fixar critérios, fixar normas gerais em que se tenha uma segura base para delimitar as duas competências: — central e regional. Êsses critérios decorrerão, como é lógico e intuitivo, duma preliminar: — a *própria competência da Prefeitura* nos termos em que se acha fixada pela Constituição, pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pela legislação comum. Vale dizer: as Subprefeituras hão de fazer uma fração, maior ou menor, daquelas coisas que a Prefeitura faz, exatamente das mesmas coisas, e não de outras.

Sendo, porém, organizações para servir a determinadas áreas ou a coletividade aí localizadas, segue-se que *somente os serviços relacionados com uma jurisdição territorial* podem ser afetos a Subprefeituras. Pelo menos em princípio, porque, com efeito, há exceções. Por exemplo, um hospital geral de um bairro é, sem dúvida, um serviço local; o mesmo já não acontece, porém, com um hospital de tuberculosos o qual, embora situado numa zona, — até porque é isto inevitável — pode servir a todo o município, ou a populações de outros bairros, em virtude de sua alta especialização e conseqüente custo. Assim, também, uma delegacia de polícia de um bairro é um serviço local, não o sendo, todavia, a delegacia de menores, única para todo o Distrito Federal.

Quanto ao elemento território, os serviços de qualquer municipalidade classificam-se em:

- a) restritos à área, isto é, não existentes em outras áreas;

- b) *comuns* a diversas áreas embora estritamente locais;
- c) interlocais, *com* possibilidade de subdivisão correspondente a áreas;
- d) interlocais, *sem* possibilidade de subdivisão;
- e) gerais, embora com ocorrências localizadas;
- f) gerais, sem qualquer relação direta com áreas ou grupos territoriais;
- g) altamente especializados, sem conexão de território ou com ocorrência inexpressiva por área, e de montagem extremamente onerosa e difícil.

As quatro últimas espécies não caberiam, em tese, na competência de uma Subprefeitura; deveriam continuar com as Secretarias Gerais ou com órgãos típicos. As três primeiras ainda admitiriam as seguintes qualificações:

a) relativa ao *ônus* ou à *disponibilidade de recursos*, porque há serviços de âmbito local mas de realização excedente às possibilidades normais de uma localidade, sejam qualitativos ou quantitativos, técnicos ou financeiros, ou recursos e os ônus;

b) relativa à *economia, disciplina e conveniência de meios*, porque há serviços de caráter local cuja centralização é quase imperativa ou muito vantajosa;

c) relativa à *indelegabilidade* ou às *conveniências da delegação de autoridade*, porque há serviços de interesse local mas de essência política ou importância ocasional muito ampla;

d) quanto à *freqüência* e ao *volume*, pois há serviços que, embora de caráter local, apresentam em determinadas áreas ocorrências tão raras ou esparsas que não justificam a sua descentralização.

Afinal, diante dos que não se enquadrem nas restrições do tópico anterior, uma última cautela se imporia: — a de preservar a *unidade de tratamento* dos serviços entregues a Subprefeituras. Esta cautela relaciona-se, evidentemente, aos serviços *comuns* a diversas áreas, embora estritamente locais, e aos serviços interlocais, com *possibilidade* de subdivisão correspondente a áreas. Mas, claro, não se aplica aos serviços *restritos* a esta ou àquela área. Pois bem, para preservar a unidade de tratamento dos serviços entregues a Subprefeituras, mas comuns a várias, será necessário, logo se vê, que não ocorra a desconcentração ou descentralização total. A fórmula que resolve o problema é conhecida e consiste numa bipartição jurisdicional, ficando a execução do serviço com a unidade local e, com a central, a *orientação* e o *contrôle*.

Fixado o critério, nos itens anteriores, para determinar os serviços que, em tese, se podem e se devem ou não incluir na competência das Subprefeituras; e estabelecidas, ainda nos mesmos itens, algumas ressalvas restritivas, havia-se de proceder, como se fez de fato, à aplicação do dito critério. Isto é, havia-se de relacionar a teoria à prática, examinando a situação da Prefeitura à luz da classificação delineada. Seguiu-se, então, esta marcha de trabalho:

a) fez-se o levantamento de todos os serviços da Prefeitura, cada um de per si (serviços indivisíveis, como ensino primário e ensino normal, por exemplo);

b) verificaram-se quais as *funções* exercidas em relação a cada serviço tomado (pesquisa, planejamento, organização, execução, manutenção, fiscalização e outras);

c) classificou-se *cada função*, de *cada serviço*, quanto ao elemento território naquelas já conhecidas classes de serviços: como restritos, comuns, inter-locais, gerais, especializados;

d) aplicaram-se a *cada função*, de *cada serviço*, de cada área, as ressalvas quanto à descentralização regional (autocapacidade do órgão, economia de execução, frequência e volume, e indelegabilidade);

e) apurou-se a necessidade ou vantagem de dispensar ao serviço, *tratamento-padrão* (centralização de orientação e controle, descentralização apenas da execução).

Do levantamento dos serviços e das funções que, para prestá-los, se exercitam; e do relacionamento com o fator território — tudo sujeito ainda a certas restrições e cautelas, conforme se descreveu, é que se deduziram, afinal, as funções da Subprefeitura. E eis como o projeto as enumera, já agora agrupadas como atribuições:

a) levantamento das necessidades administrativas da área sob sua jurisdição;

b) a administração dos estabelecimentos ou empresas municipais de ensino, profilaxia, assistência técnica ou social, abastecimento e transporte, com ação circunscrita à área;

c) a execução dos serviços locais de: — conservação das obras de ruas e praças; — limpeza dos logradouros públicos; — polícia sanitária de alimentos e de estabelecimentos frequentados pelo público; — fomento e defesa agropecuários; — licenciamento e fiscalização de obras e instalações particulares; — polícia fiscal e de posturas municipais em geral; — tesouraria municipal.

Em consequência de tais atribuições, às Subprefeituras terão de passar diversos serviços ora a cargo das Secretarias Gerais. Assim os enumera o projeto:

1. Da Secretaria Geral de Educação e Cultura:

a) as escolas de ensino primário, os jardins de infância, as creches e classes maternas, as bibliotecas e museus escolares, segundo as jurisdições de Subprefeitura em que se encontrarem;

b) as atividades dos Distritos Educacionais, repartidos os recursos atuais, em pessoal, material e verbas, por tôdas as Subprefeituras e complementados, se necessário;

c) os cursos de ensino primário supletivo, os de continuação e aperfeiçoamento, e as atribuições dos Grupos de Distritos de Educação de Adultos, na forma das alíneas a e b;

d) o Distrito de Educação Rural e as Escolas Rurais, o primeiro na forma da alínea b e as segundas na da alínea a, num e noutro caso exclusivamente entre as Subprefeituras da zona rural;

e) os Distritos de Saúde Escolar, na forma da alínea b;

f) os ginásios e colégios, e os estabelecimentos de ensino industrial e comercial, com os serviços de saúde que lhes correspondem, na forma da alínea a;

g) os parques de recreação, o Centro de Recreação e Cultura, os cursos ou serviços distritais de educação física e recreação, de ballet e de educação musical e artística, além das bibliotecas populares, na forma da alínea a;

h) os serviços de conservação, do Departamento de Prédios e Aparelhos Escolares, na forma da alínea b.

2. Da Secretaria Geral de Saúde e Assistência:

a) os hospitais gerais, exclusive o Moncorvo Filho e o Pedro Ernesto, e os hospitais dispensários, para a Subprefeitura em cuja jurisdição se encontrarem;

b) os Distritos Sanitários, na forma da alínea b, do n.º 1;

c) os Distritos de Puericultura e Pediatria, idem;

d) os Dispensários de Tuberculose, Lepra e Doenças Venéreas, na forma da alínea a do n.º 1;

e) o Serviço de Assistência Rural, do Departamento de Assistência Hospitalar, redistribuídos seus atuais recursos entre as Subprefeituras que atuem na zona rural, e complementados, se necessário;

f) os Distritos de Higiene Alimentar, do Departamento de Higiene, também na forma da alínea b do n.º 1;

g) o Serviço de Salvamento, do Departamento de Assistência Hospitalar, na forma da alínea a do n.º 1;

h) as atribuições e recursos distritais do Serviço de Conservação e Reparos, do Departamento de Obras e Instalações, idem;

i) as vilas e parques proletários, na forma da alínea a do n.º 1.

3. Da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio:

a) os postos agrícolas, exceto os ns. I e II, na forma da alínea e do n.º 2;

b) os postos do Serviço de Medicina Veterinária, excluídos os do 1.º e 2.º Distritos Agrícolas, idem;

c) os mercadinhos municipais, na forma da alínea a do n.º 1.

4. Da Secretaria Geral de Viação e Obras:

a) os serviços de conservação de obras dos logradouros públicos, do Departamento de Obras e seus Distritos, na forma da alínea b do n.º 1;

b) os Distritos de Limpeza Pública, nas mesmas condições, mas excluídas as atividades de coleta do lixo domiciliar;

c) os serviços de licenciamento e fiscalização, do Departamento de Edificações, idem;

d) os serviços de bondes, de Campo Grande, Guaratiba e Ilha do Governador (Serviço de Transporte Rural e Serviço de Transporte da Ilha do Governador, ambos do Departamento de Concessões), para as Subprefeituras em cuja jurisdição se encontrarem.

5. Da Secretaria Geral do Interior e Segurança:

a) as Delegacias Fiscais e a Delegacia de Fiscalização Externa, do Departamento de Fiscalização, na forma das alíneas a e b do item 1.

O projeto ainda estabelece que outros serviços e estabelecimentos, nêle não especificados, desde que operem em condições estritamente locais ou tenham interesse restrito à jurisdição de uma Subprefeitura, também poderão ser transferidos, mediante acôrdo com a Secretaria competente e decreto do Executivo.

DEFINIÇÃO DO "STATUS" JURÍDICO DAS SUBPREFEITURAS

O exame dessa matéria revestiu-se de todo o cuidado, pois dos resultados a que se chegasse teriam de deduzir-se importantes conclusões, tais como o regime de prestação dos serviços afetos às Subprefeituras, e a natureza e forma das relações entre elas e as Secretarias Gerais, e entre elas e o Prefeito.

Doutro lado, desde logo e antes de qualquer análise, já o "status" que se escolhesse para as Subprefeituras se achava condicionado pelo critério que se adotara de constituí-las com caráter estritamente administrativo. E tal condicionamento residia em que, não tendo competência política, nem político-administrativa, não se poderia erigí-las em municípios, sem ferir a sistemática orgânico-política do país.

Consequentemente, restava a escolha do "status" jurídico, cabível entre as várias espécies de órgãos que por esta ou por aquela forma prestam serviços públicos. Entre as entidades de direito privado, com restrições do direito público, isto é, entre concessionários, arrendatários, sociedades de economia mista, empresas estatais e os diversos tipos de colaboradores, num simples relance logo se vê que não se poderia achar a figura de direito procurada. Esta, portanto, haveria de estar entre as entidades de direito público; vale dizer, as Subprefeituras poderiam instituir-se em

- simples repartição ou departamento público, em
- autarquia territorial, ou ainda em
- repartição dotada de autonomia administrativa e financeira, para só se falar nas entidades de mais nítida especificação conceitual. Em princípio, qualquer desses "status" jurídicos poderia ser outorgado às Subprefeituras, com maior ou menor propriedade, tudo dependendo das condições que se pretendessem preservar e dos objetivos por atingir.

Autarquia — Este "status" confere ao órgão completa autonomia institucional. Terá de ter, nesse regime, personalidade jurídica e patrimônio próprio. Seu quadro de pessoal, seu orçamento e suas normas regulamentares, inclusive regimento, desligam-se do quadro, do orçamento e das normas gerais. Teoricamente o resultado seria: menos burocracia e mais eficiência, embora à custa de certos riscos, pois a inexistência do controle hierárquico, que é da essência do instituto, muitas vezes resulta no desvirtuamento da autonomia e dos privilégios concedidos. Na prática administrativa brasileira, além disso, as autarquias vêm apresentando irreprimível tendência para burocratizar-se, não se tendo revelado, na média, mais eficientes que o comum das repartições públicas.

Acresce, ainda, que apenas têm oposto fraca ou nenhuma resistência às injunções eleitoralescas. Há mesmo vários casos conhecidos, de serviços por elas prestados aos interesses personalísticos, não obstante teoricamente devotadas a atividades que, ao contrário das Subprefeituras, se desenvolvem distantes do campo aonde aquelas injunções dominam. O que mais sofre, nesse caso, são as finanças do órgão, com seus quadros de pessoal peçados de funcionários supérfluos, ineficientes ou pagos em demasia, com o orçamento cheio de verbas de favor e com a malversação de fundos e a constância do *deficit*.

Repartição comum — Nesse “status”, as Subprefeituras não teriam quadro de pessoal nem orçamento próprios. Teriam uma lotação e uma verba, dentro do quadro e do orçamento gerais da Prefeitura. Seriam, assim, preservadas algumas das condições que cumpre salvaguardar: — a unidade de quadro e a unidade de orçamento. Todavia, dificuldades de certa monta, em consequência da regulamentação antiquada (mais antiquada que excessiva), a que se acham submetidas quase tôdas as repartições públicas, sobreviriam fatalmente às Subprefeituras, se enquadradas na categoria correspondente a tais repartições.

Repartições dotadas de autonomia administrativa e financeira — No direito e na prática administrativa brasileira, essa espécie de autonomia corresponde a um regime em que há certo grau de descentralização de autoridade, gozando a instituição de relativa liberdade de ação, na sua própria esfera administrativa e financeira, sem chegar, contudo, a constituir-se em pessoa jurídica distinta da do corpo principal da administração. Nesta forma orgânico-jurídica parece residir um meio termo desejável: nem os riscos da autarquia, nem os inconvenientes da rigidez burocrática; uma só administração de pessoal e orçamento, ao mesmo tempo que flexibilidade e capacidade de atuação. O que particularmente recomenda este terceiro “status” para o caso das Subprefeituras é que nêle, as características e os controles essenciais de toda administração direta do Estado não são abolidos, dominando, porém, a preocupação de eliminar excessos que, no intuito de impedir a fraude, acabam por obstaculizar a própria ação.

Evidentemente, se adotados os princípios de organização e funcionamento propostos nesta reforma administrativa, algumas das restrições apresentadas contra a autarquia e a repartição comum não teriam cabimento. No entanto, a linha geral do raciocínio se mantém e não há por que alterar a preferência a que se chegou.

DEFINIÇÃO DE RELAÇÕES ENTRE AS SUBPREFEITURAS E A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Entre dois ou mais órgãos de uma certa estrutura organizacional, estabelecem-se linhas ou canais, que podem ser de *autoridade* e de *comunicações*, vale dizer, estabelecem-se, entre êles, órgãos, êsses dois tipos de relações. Quanto às linhas de autoridade, é ainda necessário distinguir-se entre a *natureza* delas, ou da autoridade, e os níveis de decisão, ou sejam os pontos da linha em que as decisões são tomadas. A seguir, examinam-se êsses três temas — natureza da autoridade, níveis de decisão e canais de comunicações — em relação ao caso particular das Subprefeituras.

NATUREZA DAS LINHAS DE AUTORIDADE

A competência e o “status” jurídico, ambos já estabelecidos, bem como as características do tipo de organização (no caso entidades provenientes da departamentalização por área) são elementos fortemente condicionantes da natureza das linhas de autoridade.

Se o “status” jurídico escolhido fôsse o de município, os órgãos locais haveriam de gozar de autonomia político-administrativa, apenas ficando sujeitos

à intervenção dos órgãos centrais em circunstâncias expressamente definidas. Linhas de autoridade não existem, praticamente, nesta hipótese. Se o "status", porém, fôsse o de autarquia, as Subprefeituras não se livrariam de pelo menos uma linha de autoridade: aquela que se convencionou denominar controle da legalidade ou tutela administrativa. Sendo o "status" escolhido o de descentralização burocrática, as Subprefeituras terão de sujeitar-se a linhas várias, de coordenação e de controle, tanto sobre suas atividades substantivas quanto sobre seus meios e formas de atuação.

A espécie dessa coordenação e dêsse controle serão decorrências naturais da *competência* (dividida entre as Subprefeituras e os órgãos centrais), e do *tipo de organização* (no caso, como foi dito, trata-se de órgãos provenientes de departamentalização por área). Eis um exame dessas relações, que são de três espécies:

1. No exercício do seu poder regulamentar, do seu poder de investidura das autoridades e servidores, e do seu poder de liderança (políticas administrativas, diretrizes operacionais), o Prefeito certamente exercerá, sobre as Subprefeituras, uma espécie de autoridade que, por convenção, será possível designar como *coordenação geral*.

2. As várias Secretarias, que reterão o poder normativo e o conseqüente poder de polícia, exercê-los-ão, cada qual na sua especialidade, evidentemente. Quanto às Secretarias de Administração e de Finanças, a autoridade exercida visará, claro, à disciplina dos meios de ação. Quanto às outras, a disciplina objetivada será a das atividades-fim das Subprefeituras, cada Secretaria cuidando, naturalmente, das matérias pertinentes às suas competências particulares. Essa autoridade, exercida pelas Secretarias Gerais sobre as Subprefeituras, poderá, no mesmo estilo convencional usado para designar a autoridade do Prefeito, denominar-se *coordenação específica*.

3. No caso especial da Secretaria Geral do Interior, a rigor, mais que em *coordenação* haveria de falar-se, para maior propriedade, em *controle*, porque lhe foi cometida, no projeto, a incumbência de processar quaisquer reclamações e representações — doutras Secretarias ou do público — contra as Subprefeituras, a de apreciar a gestão administrativa e financeira destas, a de inspecionar suas condições gerais de organização e funcionamento, etc. A respeito, esclarece-se que o cometimento dessas atribuições decorreu da conveniência de concentrar, sob a competência de uma só autoridade, o tratamento da Subprefeitura como um todo e a determinação de medidas e providências necessárias à plena realização do sistema de Subprefeituras.

Em síntese, pois, e usando nomenclatura convencional mas definida claramente, de três espécies serão as linhas de autoridade, ou, noutras palavras, haverá três espécies de autoridade, dos órgãos centrais sobre as Subprefeituras:

- coordenação geral — exercida pelo Prefeito;
- controle, — pela Secretaria Geral do Interior;
- coordenação específica, — quer sobre a disciplina dos meios, quer relativa à orientação das atividades-fim, — pelas outras Secretarias Gerais.

NÍVEIS DE DECISÃO

Como as linhas de autoridade, a fixação dos níveis de decisão, nesta altura, já estava condicionada pelo "status" jurídico, pela competência e pelo tipo de organização, anteriormente preestabelecidos para as Subprefeituras.

Se o "status" jurídico fôsse o de regime centralizado total (tipo puro, praticamente inexistente), a decisão permaneceria no ápice da organização e, com o acréscimo de escalões, haveria evidentemente maior tramitação processual.

Se, em vez disso, o "status" fôsse o de regime de centralização atenuada (o comum das repartições públicas), parcelas de autoridade baixariam e se constituiriam graus hierárquicos nos níveis intermediários da administração, nestes incluídas as Subprefeituras, como simples repartições comuns. Em casos tais, é generalizada a tendência para a devolução, ao nível superior, da responsabilidade de decidir.

Finalmente, no "status" de desconcentração burocrática, o princípio, a essência do regime é a delegação da autoridade. Esta se localiza, lógica e naturalmente, na própria unidade desconcentrada. E só o encurtamento de tramitação — e não o crescimento — é que pode e deve sobrevir.

Relativamente à competência, os níveis de decisão resultaram das três circunstâncias em que, no projeto, se operou a transferência de serviços:

- 1.^a) serviços totalmente transferidos;
- 2.^a) serviços parcialmente transferidos;
- 3.^a) serviços não transferidos.

Na terceira circunstância, em nada se modifica a situação atual, pois não ocorre, de forma alguma, qualquer interferência das Subprefeituras no exercício das atividades administrativas municipais.

Quanto à segunda circunstância cumpre observar um ponto interessante: — pode muitas vezes configurar-se o caso em que as Subprefeituras, por meio de uma de suas Divisões, funcionem como agências de órgão central, como que substituindo os atuais distritos, que desaparecerão. Neste caso, haverá sempre conexão direta entre a Divisão da Subprefeitura e a repartição secretarial, sem intervenção do Subprefeito, por desnecessária. E os escalões hoje existentes continuarão invariáveis, nem aumentando nem diminuindo. Na hipótese, porém, mais freqüente e típica de, em relação ao mesmo serviço, caber às Subprefeituras a função executiva, ficando a normativa com determinada Secretaria, cada qual terá capacidade de decidir, dentro do âmbito de suas atribuições, raramente podendo ocorrer oportunamente em que ambas — subprefeitura e repartição central — sejam chamadas a decidir simultaneamente. Isto só se poderia dar, aliás, se esta ou aquela agisse em contrário às normas de ação prefixadas no projeto, que neste particular são claras e delimitam perfeitamente a ingerência de cada órgão.

Na primeira circunstância, — a de serviços totalmente transferidos — a decisão total ficaria a cargo dos Subprefeitos e, somente em casos especiais e em grau de recurso, haverá a possibilidade de que se manifestem ou de que decidam autoridades superiores. Isto trará, obviamente, grandes facilidades para o público, não só porque se encurta a tramitação dos processos, mas também porque, para decidir o mesmo número de assuntos, inerentes aos serviços

totalmente transferidos, haverá muito mais pessoas do que na presente situação. Exemplificando, no nível divisional das Subprefeituras certa quantidade de matérias é decidida pelos dezesseis chefes dos atuais distritos. Instaladas as Subprefeituras, êsses assuntos serão revolidos não mais por dezesseis funcionários, porém por tantos quantos sejam as Subprefeituras (vinte e sete) multiplicadas pelo número das Divisões de cada uma (oito a nove). Isto é, a mesma quantidade de trabalho, de responsabilidade decisória, que agora cabe a dezesseis pessoas, incumbirá a duzentos e dezesseis ou duzentos e quarenta e três servidores. Tomando em abstrato essa relação (embora se reconheça que só se pode fazê-lo para fins de raciocínio, pois muitas circunstâncias poderão infirmar a conclusão, no futuro, quer no sentido de torná-la melhor, quer no sentido contrário), na verdade se poderia admitir que, neste particular, a instituição das Subprefeituras virá propiciar ao carioca uma economia de tempo equivalente a treze catorze avos, relativamente a todos os seus processos, nos casos em que dependam de decisões da autoridade administrativa municipal.

O principal reflexo da organização à base de área na questão dos níveis de decisão está em que êstes, além de haverem descido ao órgão desconcentrado (consequência do "status" jurídico), *também* se transferiram para a área (lugar físico) em que o órgão desconcentrado se localizou, e em que ocorrem os problemas, o que constitui mais uma vantagem, do ponto de vista do interesse da população.

Em correspondência com os comentários que se acaba de fazer, o projeto incluiu, no capítulo intitulado "Dos princípios gerais de delegação, exercício e centralização da autoridade", algumas disposições terminantes. Haja vista que estabeleceu, para o nível departamental, que é o das Subprefeituras, a condição de última instância no âmbito administrativo; ou que reconheceu aos dirigentes departamentais, entre os quais o subprefeito se acha, autoridade para todos os assuntos executivos, chegando mesmo a proibir que tais assuntos subissem à consideração do Secretário Geral ou do Prefeito a não ser em caráter excepcional.

CANAIS DE COMUNICAÇÃO

Via de regra, os canais de comunicação entre os órgãos de uma repartição, ou de um conjunto administrativo, seguem as linhas de autoridade. Assim, deslocando os níveis de decisão para os subprefeitos e dirigentes departamentais ou, mesmo, para pontos mais baixos da hierarquia, ter-se-ia, simultaneamente, encurtado a tramitação de processos e outros papéis.

Mas, isto não seria tudo que se pode desejar em matéria de circulação dos assuntos administrativos, eis que a simples passagem do expediente entre duas seções vizinhas ficaria sujeita a despacho do chefe imediatamente superior a ambas. E cada caso subiria dois, três ou mais degraus hierárquicos, quando seu encaminhamento fôsse para órgão situado em divisão, departamento, subprefeitura ou secretaria diferente.

Para evitar êsse ziguezague típico da burocracia, totalmente injustificável, porque não acrescenta nenhum mérito à solução final dos assuntos e custa tempo e dinheiro, o corretivo desde muito conhecido e tecnicamente reco-

mendado consiste na "passerelle". O projeto adotou-a, ao prescrever que as repartições municipais se entenderão diretamente, independente de níveis hierárquicos.

Em consequência, nas Subprefeituras e conforme o projeto, os processos, requerimentos, petições, consultas e outros papéis só irão a autoridade superior depois de devidamente instruídos, para decisão final. Nos mais casos, os papéis tramitarão diretamente de um para outro servidor, de uma para outra seção, da mesma ou de outra repartição. Será livre a chamada "circulação horizontal" de papéis e documentos, apenas cientificados os órgãos e encarregados de protocolos.

Visando a descongestionar a tramitação de papéis, o projeto recomendou, ainda, a revisão das rotinas atuais da P.D.F. Tratando-se de matéria por demais complexa e dependente, até certo ponto, da estrutura que venha a ser aprovada para a Prefeitura, seria difícil fazer generalizações, inscrevendo-se no projeto um conjunto de normas disciplinadoras, sem correr o risco de trazer para aquelas rotinas uma indesejável rigidez. Não obstante, algumas normas gerais, aconselháveis na espécie, vão sugeridas a seguir. Ei-las:

a) os processos só transitariam obrigatoriamente pelo protocolo na entrada e na saída da repartição;

b) em toda unidade administrativa de qualquer nível hierárquico, que apreciasse reclamações ou petições do público, seria instalado, tão logo o volume de ocorrências justificasse a medida, um protocolo próprio, para recepção direta de processos;

c) o protocolo remeteria diretamente à seção competente todos os processos entrados;

d) quando a decisão do assunto dependesse de dados e informações de outra seção, ainda que de repartição diferente, o servidor informante expediria memorando, solicitando-as;

e) a expedição e recepção dos memorandos aludidos não dependeria da intervenção de qualquer autoridade; o expediente seguiria direto à seção solicitada; passar-se-ia recibo da recepção; os elementos requisitados fornecer-se-iam imediatamente ou no menor prazo, até o máximo de oito dias;

f) se a resposta não pudesse ser dada no limite de oito dias, o prazo necessário seria declarado com precisão no recibo do memorando, de modo que o requisitante representasse a quem de direito quando daí decorresse prejuízo para a parte;

g) o encaminhamento do próprio processo somente se admitiria na hipótese de tratar-se de diligência, de exame de peça processual, da exigência de parecer fundamentado, ou da elaboração de projetos, relatórios e outros trabalhos que não dependessem de simples consulta a arquivos e fichários;

h) a autoridade que despachasse afinal o processo, verificaria sistematicamente os prazos e determinaria, sob pena de responsabilidade, a punição dos responsáveis pelas demoras injustificadas com a adoção de medidas corretivas para eliminar as demoras provenientes de deficiências de organização.

Essas regras incorporariam, na administração pública, a técnica utilizada na indústria, para montagem de máquinas: para a "linha de montagem" convergem todas as peças que afinal vão constituir a máquina. Assim, revolu-

cionando a rotina burocrática, ao invés de o “processo” ir de seção em seção, em busca de informações, dados, pareceres e despachos interlocutórios, ficaria o mesmo em poder do funcionário informante, que expediria memorandos solicitando as informações necessárias. Recebidas as respostas, subiria o processo a despacho final, devidamente instruído em face de *tôdas* as informações recebidas.

Com a adoção dessa medida, o volume de processos em trânsito diminuiria fantásticamente (desafogando os serviços de protocolos e de mensageiros) bem como se atenuaria a possibilidade de desaparecerem processos portadores de documentos valiosos. Os funcionários passariam a opinar, de fato, apenas sobre os assuntos específicos de suas seções, em consultas que também a estes assuntos se referissem, sem a perda de tempo representada, atualmente, pelo exame geral do assunto.

Além do mais e ainda por não terem os opinantes todo o processo, evitar-se-ia que funcionários demasiadamente ciosos opinassem sobre questões que não lhes competissem, fato comum hoje em dia e que a toda hora resulta em pluralidade de opiniões divergentes, quase sempre para complicar a questão, ou em opiniões semelhantes e, portanto, supérfluas.

O sistema de memorandos internos, de grande simplicidade, encontraria nessas regras uma verdadeira regra de proteção, com prazos para as respostas e punições para os responsáveis por atrasos injustificados.

Retomando as considerações que precediam as normas burocráticas que se acaba de sugerir, pode-se aduzir, ainda, ser evidente que o fato de as Subprefeituras englobarem serviços que hoje se espalham entre departamentos e secretarias diversas virá encurtar, de muito, as comunicações internas. Não só por se localizarem os serviços ou numa área menor ou mesmo num só prédio, como sobretudo por dependerem os casos de que tratam, para decisão final, de um só nível hierárquico — o Subprefeito.

Outra inovação do anteprojeto é a criação de assistentes para relações públicas, diretamente subordinados aos Secretários Gerais ou aos Subprefeitos, aos quais competirá atender ao público em suas justas reclamações.

DEMARCAÇÃO DE ÁREAS GEOGRÁFICAS OU JURISDIÇÕES TERRITORIAIS

ORGANIZAÇÃO DISTRITAL DO DISTRITO FEDERAL. SITUAÇÃO PRESENTE COM SUMÁRIA NOTA HISTÓRICA (6)

Pelo Ato Adicional de 1834 a cidade do Rio de Janeiro — cujo território foi desmembrado da Província do Rio de Janeiro, que por sua vez fôra desanexada das primitivas Capitanias de São Vicente, Cabo Frio e São Tomé, doadas por D. JOÃO III, em 1534 — passou a denominar-se Município Neutro, sendo fixados os seus limites, praticamente os mesmos de hoje.

(6) Os dados para a confecção desta nota provêm de publicações oficiais — do I.B.G.E. e da repartição municipal de estatística — e de trabalhos do Sr. O. D. PINTO ALEIXO, além de outros.

Proclamada a República, o decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu a República Federativa, declarou o Município Neutro e a cidade do Rio de Janeiro — chamado a êsse conjunto Distrito Federal — como sede do poder federal. Mas a Constituição de 1891 manteve o Distrito Federal como sede do Governo da União, apenas “enquanto a capital do país não fôr transferida para o Planalto Central” (art. 3.º). A Constituição de 1946 estabeleceu que o Distrito Federal é a capital da União; que a Capital da União será transferida para o Planalto Central; e que, efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

A primeira Lei Orgânica do Distrito Federal, de 1892 (Decreto n.º 85, de 20 de setembro), exigiu que a população de cada um dos *distritos* (aqui já usada a palavra *distrito* como área — membro do Distrito Federal) não fôsse inferior a 10.000 nem excedesse de 40.000 habitantes. A divisão administrativa inicial, fixou-a o Decreto Municipal n.º 434, de 16 de junho de 1903, que criou 25 distritos. O Decreto Municipal n.º 1.698, de 1915, criou o 26.º distrito, o de Copacabana; e o Decreto Municipal n.º 3.165, de 11 de novembro de 1926, elevou o número de distritos para 28, com a criação dos de Madureira e Realengo. Damos abaixo o quadro distrital do Distrito Federal, tal qual se achava em vigor até 1932.

N.º	DENOMINAÇÃO	ÁREA HABITADA (KM²)	DATA DE CRIAÇÃO	ORIGEM
1	Candelária.....	36	1.634	Antiga freguesia de S. Sebastião, 1.569.
2	Santa Rita.....	179	1.751	Desligado da Candelária
3	Sacramento.....	64	1.831	Antigo Curato da Sé
4	São José.....	108	1.751	Desligado do antigo Curato da Sé
5	Santo Antônio.....	134	1.854	Criado com território de Sacramento, Santo Amaro e São José.
6	Santa Teresa.....	593	1.903	Criado com território da Glória, Espírito Santo e Santo Antônio.
7	Glória.....	571	1.834	Desmembrado de São José
8	Lagoa.....	776	1.809	Desmembrado de São José
9	Gávea.....	3.413	1.873	Desmembrado da Lagoa.
10	Santana.....	129	1.814	Desmembrado de Santa Rita
11	Gamboa.....	171	1.833	Desmembrado de Santana
12	Espírito Santo.....	471	1.865	Criado com os territórios de S. Cristóvão, Santo Antônio e Engenho Velho.
13	São Cristóvão.....	497	1.856	Desmembrado do Engenho Velho
14	Engenho Velho.....	647	1.795	Desmembrado da Freguesia de Irajá
15	Andaraí.....	1.595	1.879	Desmembrado do Engenho Velho
16	Tijuca.....	4.074	1.903	Criado com os territórios da Gávea, Jacarepaguá e Andaraí
17	Engenho Novo.....	831	1.873	Desligado das freguesias do S. Cristóvão, Inhaúma e Engenho Velho.
18	Meier.....	1.392	1.884	Criado com um distrito do Engenho Novo.
19	Inhaúma.....	4.323	1.743	Desmembrado da Freguesia de Irajá
20	Irajá.....	12.972	1.644	Desmembrado da Freguesia de Irajá
21	Jacarepaguá.....	21.732	1.661	Desmembrado da Freguesia de Irajá
22	Campo Grande.....	26.247	1.673	Desmembrado da Freguesia de Irajá
23	Guaratiba.....	18.626	1.755	Criado por alvará de 1.755
24	Santa Cruz.....	12.826	1.833	Antigo Curato, desanexado do Itaguaí.
25	Ilhas.....	3.449	1.710	Constituído pelas antigas freguesias da Ilha do Governador, criada em 1.710 e da Ilha de Paqueta, criada em 1755, e incorporadas ao Município da Corte, em 1833, formando já distritos fiscais, quando da promulgação da Lei Orgânica de 1892. O decreto n.º 434, de 1903 reuniu os 2 distritos e incorporou-lhes outras ilhas menores.
26	Copacabana.....	810	1.915	Criado com terras da Lagoa e da Gávea
27	Realengo.....		1.926	Criado com terras de Irajá, Campo Grande e Jacarepaguá.
28	Madureira.....		1.926	Criado com terras de Irajá

Não havia equivalência de superfície nem de população, entre os vários distritos. Na verdade, êstes foram sendo instituídos sem atenção a quaisquer critérios técnicos, quase sempre tomando-se por base, simplesmente, as antigas freguesias religiosas, as quais, por sua vez, surgiram e cresceram progressivamente em diferentes pontos, sem qualquer preocupação teórica em torno da idéia de divisão ou circunscrição territorial. E não é de estranhar-se que as autoridades se tenham louvado na organização eclesiástica para estabelecer a divisão administrativa, sabido como é que as concentrações de população coincidiam com as circunscrições eclesiásticas e que a Igreja foi sempre solícita em criar paróquias (isto é, o organismo eclesiástico que corresponde à freguesia) em todo lugar onde se fixasse um núcleo de população.

Da primeira freguesia, criada em 1569, a de São Sebastião, foram nascendo as demais, subdivididas posteriormente em dois grupos — *Cidades e Subúrbios* — para atender ao crescimento da população. O quadro da página seguinte dá uma idéia do processo de desenvolvimento.

Os atuais distritos conservam em sua denominação a marca de sua origem histórica: *Engenho Velho*, por exemplo, foi a designação do primeiro engenho de açúcar dos jesuítas, mais tarde transferido para o lugar conhecido por *Engenho Novo*. *Candelária* vem de uma pequena ermida construída nas vizinhanças do mar, no sítio em que hoje se ergue a Igreja do mesmo nome, cuja pedra fundamental foi lançada em 1755. *Santo Antônio* vem do Convento do mesmo nome, iniciado em 1608. E o nome distrital *Copacabana* prende-se ao de uma pequena ermida que, já em 1732, caía em ruínas, segundo o testemunho de VIEIRA FAZENDA.

O distrito da Candelária foi o primeiro a ser criado, em 1634, por desligamento da Freguesia de São Sebastião, instituída em 1569, quando governava SALVADOR CORREIA DE SÁ. A escolha do local para a criação dessa unidade administrativa resultou do fato de MEM DE SÁ, logo após a definitiva ocupação do litoral e da cidade do Rio de Janeiro, com a expulsão dos franceses, ter resolvido mudar a sede do governo para sítio mais seguro. Abandonou o arraial construído por ESTÁCIO DE SÁ na base do morro a que se deu o nome de Pão de Açúcar e escolheu um outro morro, em frente à Ilha de Villegaignon, à época denominada Morro de São Januário ou do Descanço e mais tarde chamado Morro do Castelo, graças à cidadela que o governador nêle fez construir, com baluartes e fortes, e com artilharia, para defesa da cidade. Foi no governo de SALVADOR DE SÁ e em virtude da mudança da sede, que a povoação se estendeu por toda a várzea circunjacente, compreendendo a atual Praça 15 de Novembro e o seu litoral. Aí edificaram-se a Igreja dos jesuítas, a Sé das Três Naves, a cadeia, a casa dos armazéns para a fazenda de S. Alteza e outros prédios. Um século e tanto mais tarde, o distrito da Candelária desdobrava-se e fundava-se o de Santa Rita, que por sua vez, em 1814, gerou o de Santana. Êste, em 1833, doou parte de suas terras ao distrito da Gamboa.

Já se observou que durante o reinado de D. PEDRO II o movimento das freguesias recebeu impulso novo. De fato, é o que se deduz do quadro apresentado: para *quatro* distritos existentes no Século XVII e *seis* no Século XVIII, *treze* no Século XIX, sendo *sete* de criação posterior a 1840, data em que D. PEDRO II foi coroado. A estrutura distrital básica vem, portanto, dessa

FREGUESIAS EXISTENTES NO DISTRITO FEDERAL

CIDADE

1799	1821	1833	1849	1856	1870	1872	1890	1933
Sé Candelária São José Santa Rita Santana	Sé Candelária São José Santa Rita Santana	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo Gávea Eng. Novo Méier	Sacramento Candelária São José Santa Rita Santana Lagoa Glória Eng. Velho S. Antônio S. Cristóvão E. Santo Gávea Eng. Novo Méier Santa Tereza Gambôa Andaraí Truena

SUBÚRBIOS

1799	1821	1833	1849	1856	1870	1872	1890	1933
Eng. Velho Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Eng. Velho Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta	Santa Cruz Irajá Jacarepaguá Campo Grande Inhadima Guaratiba I. Governador I. Paqueta

época, pois no Século XX sòmente se criaram mais três distritos: — Copacabana (1915), Madureira e Realengo (1926).

A partir de então, à divisão básica se foram pouco a pouco superpondo várias camadas de áreas administrativas criadas para fins específicos, até formar, nos dias que correm, um desordenado complexo distrital, que se não ajusta mais às necessidades da organização administrativa.

Assim é que o Decreto n.º 6.641, de 14 de março de 1940, criou quinze (15) distritos de fiscalização (cujos limites foram fixados pelo Decreto número 6.985, de 7-5-1941) acrescidos posteriormente de mais um, o 16.º, Ilhas, criado pelo Decreto n.º 8.223, de 11-9-1945.

Em 1932, pelo Decreto n.º 3.816, de 3 de março, fôra feita a divisão do território do Distrito Federal, em 35 circunscrições e um distrito de inflamáveis, *para fins administrativos e fiscais*.

Em 1948 a Lei n.º 296, de 9 de dezembro, *cria* trinta e cinco circunscrições fiscais (cujos limites foram fixados pelo Decreto n.º 9.459, de 5-1-49). Tais circunscrições, embora a expressão *cria*, usada na lei, coincidiram com as trinta e cinco anteriores e integraram os Distritos, distribuídas por êstes conforme indica o quadro seguinte:

<i>Distritos</i>	<i>Circunscrições</i>
1.º Centro	1. ^a Candelária
	2. ^a São José
	3. ^a Santa Rita
	4. ^a São Domingos
	5. ^a Sacramento
	6. ^a Ajuda
	13. ^a Santana
	14. ^a Gamboa
2.º Estácio de Sá	15. ^a Espírito Santo
	16. ^a Rio Comprido
	17. ^a Engenho Velho
3.º Laranjeiras	7. ^a Santo Antônio
	8. ^a Santa Teresa
	9. ^a Glória
4.º Botafogo	10. ^a Lagoa
	11. ^a Gávea
5.º Copacabana	12. ^a Copacabana
6.º São Cristóvão	18. ^a São Cristóvão
7.º Tijuca	19. ^a Tijuca
8.º Vila Isabel	20. ^a Andaraí
	21. ^a Engenho Novo
9.º Méier	22. ^a Méier
	23. ^a Inhaúma
	24. ^a Piedade
10.º Madureira	26. ^a Irajá
	27. ^a Pavuna
	28. ^a Madureira
11.º Penha	25. ^a Penha
12.º Jacarepaguá	30. ^a Jacarepaguá
13.º Realengo	29. ^a Anchieta
	31. ^a Realengo
14.º Campo Grande	32. ^a Campo Grande
	33. ^a Guaratiba
15.º Santa Cruz	34. ^a Santa Cruz
16.º Ilhas	35. ^a Ilhas

O morador de um bairro fica atônico diante da multiplicidade de distritos e repartições a que tem de comparecer para tratar de seus comezinhos assuntos, como pagamento de impostos, alvará de localização ou atestado de vacina. A título de ilustração, para que o afirmado não pareça exagero, eis um exemplo no qual se tomou arbitrariamente a rua da Alfândega, tal como se poderiam tomar dezenas de outras, idênticas circunstâncias. Note-se que *nem se trata de um bairro, mas apenas de uma rua*:

Jurisdições a que está subordinada a Rua da Alfândega

3. ^a Circunscrição Fiscal	Do n.º 102/141 ao fim
4. ^a Circunscrição Fiscal	Do n.º 61/62 ao 129/100
5. ^a Circunscrição Fiscal	Do início ao n.º 53/59
1.º Distrito de Fiscalização	Tôda
8.º Distrito Policial	Do início à Mar. Floriano
9.º Distrito Policial	De Mar. Floriano ao fim
4.º Registro de Imóveis	Do 133/98 ao fim
2.º Registro de Imóveis	Do início ao 131/96
2.º Registro Civil	Tôda
1. ^a Zona — 3. ^a Circ. Eleitoral	Do início ao 53/59
1. ^a Zona — 4. ^a Circ. Eleitoral	Do 60/61 ao 102/141
1. ^a Zona — 7. ^a Circ. Eleitoral	Do 104/143 ao fim
6.º Distrito de Águas	Tôda
2.º Distrito Fazendário	Tôda

Não seria mais lógico e mais fácil que tôda a rua da Alfândega estivesse subordinada a uma Subprefeitura onde os seus moradores resolvessem todos os seus negócios municipais?

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que as Subprefeituras não eliminariam a diversidade nem a multiplicidade de jurisdições, pelo menos no que respeita ao Distrito Policial, o Registro de Imóveis, o Registro Civil, e outras, que são federais. Isto é verdade. Necessariamente não eliminariam, embora devam tornar-se, com o tempo, em forte estímulo e em base para reajustamento destas. Ainda assim, a simplificação seria enorme, desde que se considere existirem, só no âmbito da Prefeitura, oito diferentes subdivisões distritais, a saber:

- 1.^a) 35 circunscrições fiscais;
- 2.^a) 16 distritos administrativos ou de fiscalização (7)
- 3.^a) 30 distritos educacionais (educação primária);
- 4.^a) 5 grupos de distritos de educação de adultos;
- 5.^a) 5 grupos de distritos de higiene alimentar;
- 6.^a) 7 distritos de águas;
- 7.^a) 8 distritos rodoviários;
- 8.^a) 6 zonas agrícolas.

(7) Êstes distritos são adotados na organização regional dos serviços de obras, edificações, limpeza urbana, vigilância, arrecadação, puericultura, saúde (menos higiene alimentar).

O sistema de distrito único — que no presente caso corresponde à Subprefeitura — virá certamente ordenar este caos. Os municípios saberão que terão de lidar com a Subprefeitura de seu domicílio e, através dela e de uma única autoridade local — o Subprefeito — resolver todos os seus negócios com a municipalidade.

O distrito único, com sua autoridade singular, permite melhor definição de responsabilidade, ao passo que a pluralidade de repartições e de chefias pulveriza a responsabilidade a ponto de ser às vezes impossível localizá-la num órgão ou funcionário. A coordenação dos serviços também se torna extremamente difícil, senão impossível, no caso de distritos múltiplos, mormente quando, como no Distrito Federal, nenhuma articulação há, entre eles. É possível que o distrito único nem sempre permita uma delimitação ideal, para cada um dos serviços que o componham. A circunscrição escolar pode não coincidir, do ponto de vista ideal, com a circunscrição de obras. No conjunto, porém, oferece mais vantagens que a superposição de vários distritos, mesmo que estes pudessem ser *idealmente* delimitados, o que em verdade não ocorre, pois a propalada delimitação *ideal* dos distritos especiais só em raros casos é possível e em geral é praticamente tão aleatória quanto a dos distritos únicos.

Sintetizando, e em conclusão: — a divisão territorial básica do Distrito Federal, nos últimos decênios, se foi substituindo por camadas e mais camadas superpostas de áreas administrativas (distritos), de finalidades diversas: — vigilância, escolas, fiscalização, águas e outras, de forma que, atualmente, uma certa área geográfica serve de base territorial a vários distritos. Além disso, ocorrem ainda outras agravantes, entre as quais releva notar:

a) os distritos correspondentes a uma determinada atividade administrativa nem sempre coincidem, do ponto de vista da *área territorial de cada distrito*, aos distritos relativos a outra atividade. Por exemplo: — para fins de administração em geral, o 6.º Distrito tem *certa* base territorial; mas outra é a base do 6.º Distrito de Águas, totalmente diversa;

b) mesmo, porém, quando há correspondência de áreas, as diversas repartições distritais de *certa área* (e são muitas) não têm direção nem funcionamento sujeitos a *uma autoridade local*, de modo que, por área, não se processa *nenhuma* coordenação dessas unidades;

c) disto decorrem numerosos inconvenientes — alguns verdadeiramente graves — dentre eles ressaltando os seguintes: — atividades e despesas duplicadas, em muitos casos; prestação de serviços completamente dispersa, com grandes prejuízos e dificuldades para o público; e desprestígio para o governo municipal;

d) se não há coordenação direcional dos serviços, muito menos se verifica, numa certa zona, a concentração material de todos, ou pelo menos de alguns deles, num só prédio ou sequer em prédios próximos o que só por acaso ocorre;

e) finalmente, não há qualquer planejamento de *conjunto de serviços* para *determinada área*.

Com esses últimos e com vários outros argumentos já anteriormente expendidos, parece ficar demonstrado à saciedade que a solução consiste, para

o caso do Distrito Federal, em instituir-se o sistema do *distrito único*. Nesta altura, porém, surge o problema de identificar as diversas áreas, cada uma das quais servirá de base territorial a certo distrito único, em que se integrarão os serviços a ela correspondentes. Noutras palavras: — resta delimitar as áreas das subprefeituras.

CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS ADEQUADAS AOS DISTRITOS ÚNICOS

Para diversas fontes doutrinárias se pode voltar o organizador, quando procura delimitar áreas territoriais que constituam distritos únicos. E, com o mesmo fim, dispõe de critérios vários, bem como haverá de ater-se a numerosos fatores. A seguir, examinam-se os principais subsídios teóricos, providos por sociólogos, urbanistas e administradores. Paralelamente e em tese, discutem-se os vários critérios, que de tais subsídios decorrem e que especificamente são indicados pelos estudiosos da matéria, e procura-se exemplificar, sempre que é possível, descrevendo situações pertinentes à experiência administrativa adquirida, neste campo, quer por governos e administrações de países estrangeiros, quer pela própria administração municipal do Rio de Janeiro. Finalmente e após o exame genérico de subsídios e critérios, conclui-se por um critério básico, especialmente aplicável ao caso do Distrito Federal, e examina-se tal critério básico à luz de fatores que sobre ele influem, para delimitar-lhe as condições de aplicação. E é assim que se pode concluir por uma lógica delimitação das áreas que servirão de base às Subprefeituras, o que constitui matéria do último capítulo desta mensagem.

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR SOCIÓLOGOS

Cabe aos sociólogos investigar as leis que regem a fundação, o crescimento e o declínio das cidades, bem como analisar-lhes a estrutura, os elementos componentes, as relações de suas várias partes, a localização ou nucleação dos grupos econômico-sociais, e tantos outros aspectos da vida metropolitana que dizem respeito aos interesses e aos campos da investigação sociológica. Nesta ordem de idéias e com base em princípios e observações pertinentes à ecologia, alguns sociólogos modernamente admitem que também às cidades se aplica o conceito de organização ecológica, segundo o qual a distribuição dos organismos vivos — plantas, animais e seres humanos — dentro de uma região ou território, faz-se ordenadamente, por áreas menores, tendo em vista a satisfação das necessidades básicas daqueles seres. De acordo com essa teoria, tanto a distribuição da população, dentro de certa região, quanto o número total de habitantes da mesma, seriam resultantes da luta pela existência; da adaptação dos organismos às condições ambientais; do êxito dos organismos no encontrar um lugar, uma posição adequada na qual sejam capazes de sobreviver. (8) A estrutura de uma cidade, portanto, não oferece um qualquer

(8) A. B. HOLLINGSHEAD, *Human Ecology*, in "An Outline of the Principles of Sociology", Barnes & Noble, Inc., New York.

padrão esporádico ou ocasional, sendo, ao contrário, produto da competência entre pessoas, das facilidades de mercados, dos transportes e comunicações, dos tipos de funções desempenhadas, das condições diversas, peculiares ao local. E os processos em que se opera o crescimento das cidades são sempre os mesmos, quer se trate de pequenas cidades provincianas, quer das grandes metrópoles. O tipo de organização da cidade não varia com seu tamanho, funções econômicas, caracteres culturais e sua posição na rede ecológica. Sua estrutura física tende a seguir sempre o mesmo padrão de distribuição, com modificações insignificantes, resultantes de fatores topográficos e outras peculiaridades. Os processos que determinam a organização da cidade, naturalmente conduzem a esse tipo de estrutura comum.

Com base em tais premissas, BURGESS foi o primeiro a enunciar o que se denominou "o padrão dos círculos concêntricos", apoiado por numerosos sociólogos. Segundo essa teoria, o processo típico de expansão da cidade ocorreria através de uma série de círculos concêntricos, a cada círculo correspondendo uma zona de características definidas e idênticas, independentemente do tamanho ou da localização da cidade. Assim, qualquer núcleo demográfico tenderia a expandir-se a partir de um centro — o distrito de negócios (alguns consideram o comércio varejista como o "ponto" de irradiação) — onde se agrupam as casas de comércio por atacado e a varejo, os bancos, as repartições centrais, hotéis, teatros, jornais e poucos estabelecimentos de gêneros alimentícios, formando o que se poderia designar como Zona I. Um segundo círculo, ou Zona II, seria uma área em transição ou intersticial, que aos poucos vai sendo invadida pelas casas de negócios e pela indústria leve. Caracteriza-se pelo alto valor dos terrenos, mas as construções são antigas e deterioradas pelo tempo, remanescentes dos dias em que os estabelecimentos da Zona I ainda não tinham começado a invasão. Nesta Zona II concentram-se pequenas oficinas e habitações coletivas, pois os alugueres relativamente baixos atraem os moradores típicos de cortiços e daquele gênero de habitações. Na Zona III, habitada por trabalhadores qualificados, empregados do comércio e da indústria, localizam-se armazéns de gêneros alimentícios, farmácias, sapateiros, lojas de miudezas, armarinhos, botequins. Na Zona IV, onde reside a classe média superior e a classe alta, os apartamentos ocupam as artérias de tráfego; e as residências particulares, as ruas internas mais sossegadas. Nela se situam mercearias bem instaladas, lojas de especialidades, casas de diversões. A Zona V abriga a população suburbana, em residências isoladas, dispersas num raio de 30 a 60 minutos de viagem do centro, podendo ocorrer certa preferência das famílias abastadas por subúrbios exclusivamente residenciais.

A competição das forças atuantes nas diversas zonas resulta em fenômenos, tais como o da *concentração* de seres humanos e serviços de utilidade pública, em áreas em que a natureza ou o homem estabeleceu condições favoráveis à sobrevivência; o da *centralização* (integração de seres humanos e estabelecimentos, em torno de "pontos" onde ocorrem com maior frequência relações sociais, econômicas e culturais); o da *segregação* (aglutinação de estabelecimentos do mesmo ramo em determinados locais, formando verdadeiros núcleos especializados, como distritos bancários, ruas de consultórios médicos e odontológicos, quarteirões de automóveis de segunda mão); o da *invasão*

(penetração, numa zona contígua, de pessoas e estabelecimentos que já não encontram, na zona em que residiam ou operavam, as melhores condições de sobrevivência); o da *sucessão* (configuração da zona ao fim de um ciclo de invasão bem sucedida e completa); o da *descentralização* (tendência para transferir pessoas e negócios do centro da cidade para os arredores, onde o valor dos terrenos ainda é baixo e o espaço disponível é mais abundante, tendência essa que vem sendo acelerada pela generalização do transporte motorizado e da energia elétrica); o da *rotinização* (movimento diário entre o local de residência e o de trabalho, entre os armazéns atacadistas e as lojas varejistas e fábricas, mais decorrentes da segregação, mais efeito que causa da estrutura da cidade).

As Zonas identificadas foram denominadas "áreas naturais" por H. W. ZORBAUGH e o citado HOLLINGSHEAD, porque resultam da integração de forças naturais e não das intenções humanas. O padrão de círculos concêntricos não é, portanto, nem planejado nem propositado; é consequência de fatores econômicos, ecológicos e sociais, que produzem o crescimento da cidade; e resiste, até certo ponto ao controle por meio de planejamento. Uma das razões em que se firma tal teoria está nas características das populações das zonas, as quais são mais resultado que causa do tipo de vida que as áreas proporcionam, como bem demonstra o impressionante fato de reterem as zonas todas as suas características, enquanto sucessivas levas de população por elas passam.

A teoria dos círculos concêntricos encontrou opositores, a exemplo do Professor M. R. DAVIE, da Universidade de Yale, que a submeteu a rigorosa análise e verificação nas cidades de New Haven, Cleveland e outras. Dos mapas de zoneamento, elaborados para cidades de tamanhos e formas diferentes, conclui-se por um desenvolvimento natural, como ponto de partida, e modificações posteriores, segundo a concepção que o homem tem de utilidade e estética. O Prof. DAVIE afirma que tais mapas, todos eles, evidenciam:

1.º) Um distrito comercial central, de tamanho irregular porém mais quadrado ou retangular do que circular.

2.º) Utilização comercial de terrenos que se estendem pelas ruas radiais, havendo concentração de casas de comércio em certos pontos estratégicos, para formar subcentros.

3.º) Indústria localizada perto dos meios de transporte por via fluvial, marítima ou férrea — onde quer que existam ou possam estas existir.

4.º) Habitações de baixa classe perto das áreas industriais e de transportes, e

5.º) Habitações de primeira e segunda classes, em todo o resto.

São esses, ao que parece, os princípios que regem a distribuição urbana. Não existe padrão geral, nem tipo *ideal*. (9)

(9) Ver EARL E. MUNTZ, *Urban Sociology*, N.Y., 1938.

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR URBANISTAS E PROFISSIONAIS AFINS

Também os urbanistas, engenheiros, arquitetos e outros profissionais afins têm-se dedicado ao estudo da formação estrutural das cidades. Enquanto os sociólogos se preocupam com o que existe, procurando isolar leis ou princípios que presidem à organização das cidades, os urbanistas, ao contrário, tentam dar-lhes, às cidades que projetam de antemão (casos raros) e às que reorganizam, um sentido mais consentâneo com a vida em sociedade.

Se é exato que forças indisciplináveis operam na estruturação dos aglomerados urbanos, que há tendências irrefreáveis na formação e nas transformações desses aglomerados, que as chamadas "áreas naturais" não são, pelo menos até certo ponto, passíveis de controle mediante planejamento, as cidades, caso não fossem submetidas a rigorosa legislação corretiva e a revisões periódicas, acabariam por sucumbir diante da incapacidade de seus processos próprios ou de seus padrões espontâneos para responder, em tempo útil, à esmagadora pressão de um vertiginoso progresso tecnológico e econômico e de sobrevivência e conforto da sociedade moderna. O administrador, especialmente ele, não poderia aceitar nenhum critério de inelutabilidade, de fatalidade, pois sua missão consiste justamente em dar aos fenômenos com que lida a direção que o interesse público aponta, dentro de determinadas circunstâncias de momento e lugar.

Mesmo com planos de crescimento e zoneamento, com leis proibitivas e normativas, os mais lúcidos urbanistas e os mais previdentes administradores talvez não estejam construindo senão para um futuro muito imediato. É bem possível que as cidades hoje planejadas por LE CORBUSIER e que em geral se consideram "arrojadas" segundo os padrões tradicionais ainda vigentes na Europa e sobretudo na África e na Ásia, venham a tornar-se tão obsoletas e inadequadas, dentro de 50 anos, quanto as pequenas cidades da Idade Média, que não se prestariam mais à vida moderna, circunscritas por altas muralhas protetoras e subdivididas em ruelas, pontes e becos próprios para o cavalo e seu cavaleiro mas de todo insuficientes para os atuais caminhões de 10 toneladas, ônibus de 80 lugares, e uma densidade demográfica às vezes de milhares de habitantes por km².

À teoria dos círculos concêntricos, os urbanistas opõem a da destinação de áreas segundo os diferentes fins do indivíduo e da comunidade. Haveria, assim, áreas reservadas à utilização do público (jardins, parques, ruas, praças, estradas), e a residências e a atividades agrícolas, industriais, portuárias e comerciais. As áreas residenciais, por vez, se subdividiriam em: para a classe mais abastada, para a classe média e para a classe pobre. As comerciais em distritos de atacadistas, distritos de varejistas (subdivididas em varejo para a classe média e para a classe pobre), centros de comércio de luxo, distrito bancário e outros. Critério desse tipo foi o adotado no projeto de Código de Obras da Prefeitura.

Na estimativa da superfície conveniente a cada utilização, entra como fator preponderante a densidade demográfica. Na opinião de alguns estudiosos o "ótimo" seria a milha quadrada por 5.000 habitantes, vale dizer, 20 milhas por 100.000 habitantes ou 100 milhas por meio milhão de habitantes.

Os urbanistas também não escondem sua preferência por cidades que não excedam de 300.000 habitantes, cálculo de exploração "ótima" dos serviços de utilidade pública, tais como gás, luz e telefone.

Um adequado raio de dispersão dos serviços públicos ou estabelecimentos particulares que lidem diretamente com o público, através da cidade, tem sido fixado entre 5 e 10 milhas, conforme se trate de serviços mais especializados ou menos especializados, ou serviços que interessem, ou não, às necessidades cotidianas. É natural que um tratamento médico especial, como o provido por um hospital de tuberculosos, fique mais distante das diversas áreas e fixado em lugar central, ao passo que os serviços de pronto socorro e ambulatórios gerais se fixem bem perto de sua clientela.

Enfim, os estudos e investigações dos urbanistas sugerem estruturas teóricas integradas por "unidades residenciais" de 1.000 habitantes, "unidades de vizinhança" de 5.000 a 10.000, "unidades comunais" de 40.000 habitantes ou mais; e, no caso das grandes metrópoles, distritos de 250.000 habitantes (comparar com a cidade "ideal", de 300.000 habitantes).

SUBSÍDIOS PROVIDOS POR CIENTISTAS ADMINISTRATIVOS E ADMINISTRADORES PÚBLICOS

Esses estudiosos e profissionais, em seus livros e escritos, indicam muitos fatores e muitos elementos, importantes na delimitação de áreas administrativas. Podem destacar-se os econômicos, os jurídicos, os históricos, os geográficos, os financeiros, os políticos e até os religiosos (quando há antagonismos de religião em fase de hostilidade, não convindo misturar na mesma área fiéis de credos antagônicos) e os raciais (nos países onde é nítida a discriminação, por exemplo os Estados Unidos, em que há bairros de negros e bairros chineses, em muitas cidades).

Com base em tais fatores e em atenção a numerosas circunstâncias particulares, sugerem vários critérios para delimitação de áreas. Um desses critérios é o da relação entre o tamanho das áreas e as finalidades em vista. Se são numerosos os objetos da administração (como no caso das subprefeituras, que englobarão muitos serviços municipais), recomendam-se, em princípio, áreas pequenas, dado que o volume de trabalho cresce proporcionalmente ao número de finalidades. No caso de um único objetivo, as áreas poderão ser maiores (distritos de estradas de rodagem, por exemplo).

Além disso, cada serviço público, que se deva prestar, determina, para as áreas administrativas, certos requisitos próprios, o que exige se procurem, no sistema de distrito único, o ponto em que eles coincidam ou se aproximem. Tais requisitos são, entre outros, a população (adequada quanto à densidade e distribuição por idade, profissão, sexo e situação social e econômica), o território contínuo, a extensão deste, a configuração geográfica e o equilíbrio de vários elementos componentes. Há, demais, uma "catchment area" (ou seja, aquela que tem determinada correlação estrita com certa clientela específica, para a prestação de certo serviço e em certo grau). Exemplificando, um restaurante para estudantes tem de situar-se forçosamente nas imediações das

escolas, embora sua administração possa depender de um órgão central, que de outros restaurantes também cuide, localizados em bairros diferentes.

O Ministério da Educação da Inglaterra considera que uma área habitada por 30.000 a 60.000 pessoas é adequada para a administração da educação primária e secundária, sendo possível usá-la como unidade para a administração de algumas formas de educação técnica e outras mais avançadas.

Para serviços de saúde, áreas rurais com 20.000 a 40.000 habitantes, num raio de ação de até 10 milhas, ou áreas urbanas de 60.000 habitantes justificariam hospitais locais; já as unidades sanitárias só se justificam a partir de 50.000 habitantes.

Uma população de 150.000 habitantes é por muitos considerada como adequada aos serviços administrativos gerais e especializados. A partir de 30.000 habitantes, muitos estudiosos afirmam que há condições para uma econômica prestação de serviços de utilidade pública. De 30.000 até 300.000 habitantes o custo dos serviços aumenta na mesma proporção do volume. Acima desse limite, porém, o acréscimo de custo é maior que o de resultados, afirmam os especialistas.

Critério quantitativo, eis como se designa o que, *a priori* e independentemente de outras considerações, recomenda que as áreas tenham superfícies ou população equivalentes. Foi, por exemplo, o adotado na Lei Orgânica do Distrito Federal, de 20-9-1892 (exigia ela que a população de cada um dos distritos não tivesse menos de 10.000 e nem excedesse a 40.000 habitantes). A equivalência de volume de trabalho, ou a limitação do número de jurisdições, esta última obediente aos limites do alcance do controle — em virtude dos quais um órgão ou autoridade só pode controlar um determinado número de subordinados — é outro critério quantitativo que, quando aplicado, acaba formando as chamadas áreas de “conveniência administrativa”.

Muitas vezes, aconselham-se critérios ligados a dois ou mais fatores, por exemplo, áreas que resultam simultaneamente de condições geográficas, históricas e de conveniências industriais ou econômicas.

A *influência das grandes cidades* é, noutras instâncias, fator que se leva em conta para a fixação de distritos administrativos. Assim como no já citado caso da “Greater New York”, em que povoações circunvizinhas, anexadas a um centro mais adiantado, adquiriram a qualidade de distritos dele. Exemplificando a influência dos centros sobre as regiões periféricas, no movimento geral de integração destas em torno daqueles, para formar unidades administrativas determinadas, um estudioso da questão, nos Estados Unidos, observou que a progressiva delimitação dos condados norte-americanos se realizou tendo em vista “a capacidade do cidadão para, partindo da periferia, a pé ou de carroça, ir à sede do condado e voltar para casa a tempo de ordenhar as vacas, antes de escurecer”.

Voltando-se aos critérios ligados a dois ou mais fatores, é bem ilustrativo citar uma interessante contribuição: a lista das condições principais que o *National Resources Committee* julgou necessários à constituição de uma área

administrativa. (10) *Mutatis mutandis*, poderiam aplicar-se ao caso do Distrito Federal:

“Primeiro, a área deve apresentar as características que constituem os requisitos de uma verdadeira regionalidade, em geral:

1.º) Deve possuir o máximo grau de unidade, homogeneidade e coesão.

2.º) O contorno do território deve ser o mais contíguo e compacto possível.

3.º) A área deve ser suficientemente grande, para abranger todo o território que envolva problemas e recursos semelhantes...

Segundo, a área deve ser constituída de maneira a satisfazer às necessidades específicas do planejamento:

1.º) Deve incluir todo o território que contenha uma apreciável combinação de recursos, isto é, deve ser uma unidade econômica natural...

2.º) Deve incluir toda uma “área-problema” e não áreas parciais.

3.º) Deve incluir todo o território de idêntico padrão de cultura e trabalho e, não, fracionar tais padrões.

4.º) Deve ser delineada em conformidade com a consciência e os sentimentos regionais em vigor.

5.º) Deve possuir identidade regional”.

No livro já citado — “Local Government Areas” — LIPMAN chama a atenção para o fato de que quase sempre é necessário combinar dois ou mais critérios e aduz alguns conselhos úteis ao trabalho de delimitação das áreas administrativas.

Eis como se expressa:

“É evidente que, na elaboração de qualquer esquema de áreas administrativas, os diferentes princípios enumerados — que foram aqui tratados de per si, para fins de análise — devem considerar-se em conjunto, sendo preciso que a cada caso particular se aplique um, ou outro, ou talvez vários, em combinação. Com efeito, a consideração de tais princípios *in abstracto*, em si mesmos, não basta; é que eles não operam *in vacuo*, mas em relação a dois conjuntos de circunstâncias. Primeiro, os princípios foram especificamente definidos sem atenção especial aos requisitos peculiares a determinado serviço de governo local. Mas as áreas de governo local não podem ser consideradas a não ser como áreas sobre as quais as autoridades locais exercem certas funções. Segundo, qualquer esquema de áreas, para um determinado país, deve condicionar-se ao quadro estrutural

(10) Apud V. D. LIPMAN, *Local Government Areas*, Oxford, 1949.

das comunidades dêsse mesmo país — seus agrupamentos de população, tal como se manifestam através da hierarquia dos centros de serviços e das áreas já adotadas por organizações, governamentais ou voluntárias, que desempenhem tarefas análogas, em natureza e escala, às do govêrno local”.

UM CRITÉRIO ESPECIAL

No caso particular do Distrito Federal ainda um outro critério se tem sugerido e, nalguns casos, até adotado. É o da discriminação das zonas em urbana, suburbana e rural. Na presente instância, tal critério sob dois aspectos poderia apresentar certo interêsse: — para a classificação das Subprefeituras em três categorias — urbanas, suburbanas e rurais; ou para a delimitação de três distritos apenas, correspondentes a uma Subprefeitura para a zona urbana, outra para a suburbana e outra para a rural. Esta última idéia já foi ventilada algumas vêzes e chegou, mesmo, a ser apresentada com certa insistência.

Transposta para o plano da organização política, a discriminação em foco tem tido, aqui e alhures, importância tôda especial, por servir de base para a divisão e a elevação de categoria das áreas e das comunidades locais. Em relação ao Brasil, essa discriminação de zonas tende a adquirir relêvo, pois nela se baseia a aplicação de parte de um dos mais substanciosos tributos arrecadados pela União: — o impôsto de renda, em virtude de a Constituição estabelecer que 10% da importância da arrecadação dêsse tributo deve ser distribuída por igual entre os municípios (exceto os das capitais) e que pelo menos metade da quantia distribuída se tem de aplicar em benefícios *de ordem rural* (art. 15, § 4.º).

Na caracterização das comunidades *como urbanas*, o critério mais geralmente aceito é o quantitativo, já anteriormente referido. Na França, adotou-se, em meio do século passado, o mínimo de 2.000 habitantes, limite que também noutros países vigora e que o Instituto Internacional de Estatística aceitou em 1887. Nos Estados Unidos, o “Bureau” do Censo classificava como urbanas as áreas em que se verificasse concentração de 8.000 habitantes para cima; a partir de 1920, êsse mínimo baixou para 2.500. Limites de 5.000, 11.000, 24.000 e 500 habitantes vigoraram ou vigoram, respectivamente, na Bélgica, no Egito, no Japão e na Ucrânia. Tremenda é a diversidade como se vê, que as desigualdades entre os países mencionados não bastariam para explicar. No Brasil, a elevação à categoria de cidade dependia, pelo Decreto-lei n.º 311, de 1938, de uma concentração de 200 moradias; mas outras leis têm combinado ao requisito “prédios” os de densidade demográfica, renda e alguns mais.

Voltando aos casos em que a distinção entre urbano e rural, ou urbano, suburbano e rural, se aplica a partes da mesma cidade, valeria mencionar que se trata de tradicional expediente para efeitos fiscais. No Distrito Federal, a zona da cidade e a dos subúrbios eram coisas diferenciadas na legislação tributária, já no século passado. De 1919, porém, teria sido o primeiro decreto que, de modo claro e para fins gerais e especiais, estabeleceu a divisão de todo o território do Distrito Federal nas três zonas — *urbana, suburbana e rural*. A partir de 1920, no regulamento do impôsto territorial, apareceria uma quarta

zona — a *central*, que não passa, na realidade, de uma subdivisão da zona urbana. Leis de 1925, 1931 e 1934, afora leis orçamentárias diversas, também se referiram à matéria. No Código de Obras (Decreto n.º 6.000, de 1937) e para seus efeitos, apareceu o zoneamento em:

- zona comercial,
- zona portuária,
- zona industrial,
- zona residencial e
- zona rural ou agrícola.

O último projeto de Código de Obras apenas acrescentou mais uma: — a zona *universitária*. Quanto à legislação do chamado Estado Novo, que a este respeito foi de influência decisiva noutros Estados da Federação, no Distrito Federal nada inovou, embora um dos seus Decretos-leis, de n.º 568, de 1938, logo revogado, chegasse a fixar-lhe a divisão territorial, distinguindo seus quadros *urbano e suburbano*. Afinal, pode-se dizer que estão ainda por ser definidas e demarcadas as zonas ora em causa. Últimamente, dois trabalhos foram apresentados com este objetivo. Um deles, para fins censitários (v. "Documentos Censitários", série C, n.º 4). Outro, obra de vulto e apuro, especificamente realizada por uma comissão oficial, cujo relatório (parte publicada) pode ser encontrado em anexo. Nenhum dos dois, contudo, está adotado por lei.

Em trabalhos como os aludidos, luta-se com uma grande dificuldade inicial, que é a de definições-padrão e, conseqüentemente, a de assentar critérios pelos quais se possam separar as três zonas. Aquêles a que já se fez menção, aplicado para classificação das comunidades locais no quadro político geral, evidentemente não tem cabimento na espécie. Examinar, por exemplo, o uso e destino dos terrenos e das construções, ou o modo de vida dos habitantes, ajudaria muito, mas não permitiria precisão nas faixas fronteiriças. Identificar interrupções na continuidade do casario ajudaria também, e de forma preciosa. Considerar a densidade demográfica e predial, a presença de melhoramentos urbanos, os recursos de transporte e suprimentos locais, e outros elementos pertinentes, seria decisivo, se se conhecessem os limites em que cada um desses fatores caracteriza a situação urbana e as outras.

Ainda que se vencesse a dificuldade inicial, convencionando limites mais ou menos arbitrários, novos óbices surgiriam. Um prende-se a opinião de que é "anacrônica e injustificada" a distinção entre zona urbana e zona suburbana. Ou de que é precária e fictícia. Ou mesmo impossível. Um segundo refere-se à mobilidade extrema das linhas divisórias, resultante da contínua invasão da zona rural pela suburbana e desta pela urbana, o que se faz particularmente sensível no caso do Rio de Janeiro.

Em se cogitando de utilizar essas três zonas para jurisdição de outras tantas subprefeituras, haveria ainda que ponderar o traçado peculiar com que se apresentam no Distrito Federal: — a zona suburbana, fracionada em seções; e as três, interpenetrando-se. Haveria, ademais, o enorme desequilíbrio demográfico (1.809.254 habitantes na zona urbana para 521.161 na suburbana e 77.221 na rural, pelo censo de 1950 e delimitação dos Documentos Censi-

tários, série C, n.º 4). Isto sem falar no desequilíbrio de território, talvez secundário no caso (zona urbana — 81,50 km²; zona suburbana — 237,90 km²; zona rural — 847,60 km², tudo segundo o relatório anexado da comissão de delimitação).

Chega-se forçosamente à conclusão de que muito pouco adiantaria uma organização em Subprefeituras, se uma delas absorvesse quase nada de território e cerca de 75% ou três quartas partes da população. Quanto ao aproveitamento de um zoneamento tripartido para classificação de Subprefeituras, não parece que a relativa utilidade de tal classificação pudesse justificar a árdua empreitada de realizar aquêles zoneamento.

A DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS ÚNICOS DE SUBPREFEITURAS PARA O DISTRITO FEDERAL

No capítulo anterior, após breve histórico da divisão distrital do Distrito Federal; após apresentar-se a atual situação, neste particular; e após fixar-se a necessidade, já anteriormente indicada várias vezes, nos mais capítulos, de se instituir o sistema de *distrito único* — enumeraram-se as principais observações, os mais importantes subsídios e os critérios relevantes, oferecidos por sociólogos, urbanistas e cientistas sociais, bem como propostos por administradores e na prática adotados, aqui e alhures, aduzindo-se comentários e críticas esclarecedoras, diversas vezes. Cabe agora examinar o caso do Distrito Federal à luz daquelas observações, subsídios e critérios, o que se faz adiante, naturalmente sem maior atenção por aqueles que obviamente não forem pertinentes ao caso ora em estudo. Desta forma, ficarão claramente demonstradas as bases que determinaram a identificação das diversas áreas.

Nesta ordem de idéias, primeiro se tratará de conceituar *área*, para fins de constituição de Subprefeituras, bem como estabelecer (com vistas aos subsídios já referidos) o critério básico para defini-las. Em seguida, será preciso examinar os principais fatores que influem na delimitação das áreas de Subprefeituras, principais porque determinam a apresentação, ou a diferenciação, ou a diversificação dos problemas administrativos, isto é, será preciso examinar:

- o fator *geografia*,
- o fator *demografia*,
- o fator *organização econômica e social*,
- o fator *melhoramentos públicos incorporados*, e
- o fator *relações de interdependência*,

tudo com particular referência ao caso do Distrito Federal. Depois, ainda se relacionará o critério básico adotado com a experiência administrativa estrangeira e do próprio Rio de Janeiro, pertinente à divisão distrital da cidade. Finalmente e como conclusões, enumerar-se-ão as áreas administrativas identificadas — cujos limites no projeto de lei e nos mapas anexos aparecem minuciosamente descritos —, tecendo-se alguns comentários pertinentes e indicando-se a viabilidade de outras soluções, além da proposta, baseadas igualmente nas mesmas áreas. Eis a matéria, distribuída pelos subtítulos próprios.

CRITÉRIO BÁSICO

O tipo de *distrito único* que se pretendia delimitar era o adequado a servir de base territorial a uma Subprefeitura. Cogitava-se, pois, daquilo que na linguagem da técnica de administração se denomina uma *área administrativa*, ou seja: — a que se demarca para efeito de prestação de serviço público. E, em se tratando de Subprefeitura, mais particularmente aquela que se demarca para receber um *conjunto* de serviços. Pois bem, para identificar e demarcar uma área com características tais que a tornem adequada à prestação, nela, de um *conjunto* de serviços, vale dizer, para identificar e demarcar uma área administrativa, impõe-se inelutavelmente o seguinte critério básico:

— *Circunscrever determinado território, dentro do qual se apresentem, ou se diferenciem, ou se diversifiquem os problemas* (aos quais são atinentes os serviços que se pretendem prestar).

A exata aplicação de tal critério, entretanto, certamente determinaria áreas administrativas as quais, provavelmente, desde logo, seriam passíveis, entre outras, de uma das duas seguintes restrições:

a) a *do tamanho excessivo* da área identificada, caso em que a divisão em duas ou mais jurisdições territoriais se aconselha, não obstante a comunidade dos problemas; ou

b) a *do tamanho reduzido* da área, caso em que não se justifica sua individualização administrativa, tornando-se necessário incluí-la em outra ainda que não de todo homogêneas as características de ambas.

Entretanto, é relativa essa questão de *tamanho*, porque muitos fatores podem invalidar as duas restrições. Por exemplo: — na hipótese das áreas de *tamanho excessivo* este será apenas um defeito *aparente*, se na área se verifica uma *fraca densidade demográfica*. Num caso tal, poder-se-ia, em princípio pelo menos, manter o critério básico. Outros fatores, além da questão demográfica, influem, é evidente, na questão de se manter ou não a área com o tamanho em que foi identificado pelo critério básico. São justamente aqueles fatores já mencionados no início deste capítulo, isto é, a organização econômica e social, os melhoramentos públicos incorporados e outros.

Nem sempre se dispõe de método objetivo e de medidas exatas para que por aquele se oriente e com estas se informe o processo de identificação da área administrativa, ou seja, a busca e a verificação de *problemas que se apresentam*, ou se *diferenciam*, ou se *diversificam* dentro de determinado e circunscrito território. Para suprir tal deficiência de método próprio e de medidas exatas, fatalmente há que caminhar-se através de um processo de *aproximações sucessivas*, controlando-se os resultados finais pela experiência administrativa acaso existente (experiência de organização distrital, assim declarada ou não, nos próprios serviços municipais ou de outros atuantes sobre o território municipal). Pelo processo aconselhado, cada um dos fatores referidos anteriormente (a geografia, a demografia e os outros) tem de ser isoladamente investigado e, depois, pôsto em confronto com os mais, para a necessária ponderação.

O FATOR "GEOGRAFIA"

Neste particular, três aspectos se apresentam, como importantes:

- a) pesquisar *unidades topográficas*;
- b) fixar os *limites de extensão* de cada área;
- c) assegurar a cada área *continuidade territorial*.

Quanto ao primeiro dos citados aspectos, desde logo se admite uma premissa verdadeira; e não se precisa, para justificá-la, muito sabida que é a matéria, enveredar por digressões no campo da geopolítica: — é a premissa do condicionamento da administração pública pela geografia e por outros fatores ecológicos. A ecologia constitui, hoje, capítulo obrigatório nos estudos de administração e pesquisa essencial para o equacionamento dos problemas administrativos. São óbvios os efeitos da geografia, no plano nacional ou no local, sobre as soluções adotadas e os resultados obtidos nas questões de transporte, abastecimento d'água, uso e destino dos terrenos, e outras congêneres. Sabe-se, doutro lado, que considerações geográficas foram decisivas na escolha de formas de governo (federalismo ou unitarismo), na localização de cidades, na distribuição de populações e de cada grupamento populacional.

Quanto à distribuição demográfica e no caso exato do Rio de Janeiro, percebe-se, a um simples relance, a destacada influência de sua acidentada geografia. Com efeito, a topografia suprime ou cria problemas, facilita-lhes ou dificulta-lhes as soluções. Uma unidade topográfica é, em princípio, uma comunidade de problemas. Mesmo as pequenas unidades desse gênero, como têm de ser as das reduzidas áreas urbanas, e até, quase sempre, um simples traço fisiográfico secundário, costumam demonstrar tamanha virtude.

Por isso, a bacia onde se localizam Copacabana e Leme, os vales pelos quais se esticam Laranjeiras e Cosme Velho ou Tijuca, a crista e as encostas de morro que formam Santa Teresa, cada qual está a sugerir necessidades próprias e tratamento diferente.

Exemplo mais característico: — o dos três maciços do Distrito Federal, o de Gericinó, o da Pedra Branca e o da Tijuca, com seus revestimentos florísticos, tão indispensáveis, especialmente o do último, ao embelezamento da cidade e à proteção da saúde do povo. O problema senão único, mas inquietante, que apresentam, é o da devastação florestal. A política que se impõe, urgente e inflexível, subordinando qualquer outro interesse naquelas áreas, há de ser a de restaurar e proteger. Dispensar tratamento unitário e discriminado a elas parece a solução que se impõe, ainda mais quando se conhece seu tradicional conflito com as áreas vizinhas, seja a agrícola ou a urbanizada. Com efeito, a constante invasão daquelas por estas jamais aconselharia que se subdividisse a orla florestal da cidade para compor jurisdições de autoridades interessadas em loteamentos e arruamentos.

Vale mencionar, também, o mar. Sua presença traz problemas de infiltração; pode acrescentar um meio de transporte ou novos tipos de atividade, como a de pesca; amplia as possibilidades de recreação e de outras formas se faz sentir. Seria, então, rematada teimosia manter unidas áreas litorâneas às do "hinterland", particularmente em casos como o de Jacarepaguá ou o de

Sepetiba-Guaratiba e Santa Cruz-Campo Grande. Aqui o contraste é perfeito, porque a presença é do *sertão*. E, em ambos, o vínculo de dependência, a estrada, vai se fazendo cada vez mais tênue, pela multiplicação dos caminhos de acesso e escoamento.

Pesquisadas e identificadas as unidades topográficas, naquilo em que condicionam determinadas comunidades de interesses ou problemas, o fator geográfico vai condicionar a administração já sob um outro aspecto: — aconselhando ou mesmo impondo ao organizador os limites das *extensões territoriais* que devem ser instituídas em áreas administrativas.

A êste respeito, a observação primeira, que ocorre, é a de que, embora a área urbanizada do Distrito Federal não chegue a 20% de seu território (224,80 km² para 1.167,00), quando numa distribuição ideal — 50 km² por 10.000 habitantes — a população carioca daria para cobrir todo êsse território, o problema administrativo não se simplificou de forma nenhuma. É que a topografia e as linhas de transportes orientam-se e orientam a urbanização num sentido axial. Assim, o Rio apresenta-se como uma das cidades mais compridas do mundo, estendendo-se por um eixo de mais de 40 km. Se se considera que, nas zonas urbanas, a vida local, isto é, a procura de serviços para as necessidades quotidianas, se processa numa área limitada, com um raio médio de 8 km, logo se conclui pela existência de uma grande quantidade de comunidades residenciais diferenciadas — são os setenta e tantos bairros cariocas — e pelo imperativo de maior subdivisão administrativa, para que se possam atender essas diferenciações e, ao mesmo tempo, para que possa a ação do administrador permear tôda sua jurisdição e atingir a periferia.

Dentro dessa ordem de idéias, as indicações salientadas quando se examinou a questão das *unidades topográficas* não se anulam, antes se reforçam. Copacabana-Leme ou Tijuca, Méier ou Madureira, Penha ou São Cristóvão, e outros grandes subúrbios, todos êles centros de vida local própria, não obstante a interdependência de trabalho e de serviços especializados que seus moradores guardam para com o Centro e mais áreas da cidade, deveriam constituir cada qual uma Subprefeitura.

Por outro lado, a enorme zona rural, por causa dessa mesma enormidade e da riqueza dos aspectos topográficos, também exigiria uma subdivisão maior do que tem tido na vigente organização distrital, de modo que a administração se fizesse mais presente no fomento das atividades agropecuárias ou na defesa das reservas naturais, e não se defrontasse, numa jurisdição singular, com áreas de tendências e problemas multiplicados pela heterogeneidade, vendo-se obrigada a cuidar do imediato, a relegar as áreas secundárias. A Fôrça de certas dessas áreas, como as que se alinham ao longo do Atlântico, é tal, que seu desenvolvimento ganha corpo e características distintas apesar da ausência administrativa. Conseqüentemente não há motivos, senão os tradicionais, para que a Barra da Tijuca forme distrito com a Tijuca, ou a Baixada de Jacarepaguá com as áreas de Taquara-Campinho, ou Sepetiba-Guaratiba com Santa Cruz-Campo Grande. O desmembramento de composições tão pouco homogêneas, sôbre o impulso que daria ao movimento de expansão manifestado espontaneamente, contribuiria para colocar seus habitantes a distâncias razoáveis dos centros de serviço, porque é evidente que o homem

rural, como o urbano, não pode satisfazer necessidades cotidianas em pontos situados fora de uma certa faixa, cuja extensão máxima tem seus limites imperativos no conforto essencial do cidadão e na própria urgência das mesmas necessidades cotidianas.

Ainda em atenção ao fator geográfico, já foi dito que, na delimitação das áreas administrativas, se torna necessário assegurar *continuidade territorial*. Esta expressão, claro, refere-se à continuidade territorial de cada jurisdição, porque a do Distrito Federal, salvo no tocante às ilhas, existe como condição natural.

Que o requisito de continuidade é impositivo, demonstra-se por um processo de simples contradição, isto é, à vista dos manifestos inconvenientes da descontinuidade. Realmente, nem a unidade topográfica nem a homogeneidade de caracteres fisiográficos seriam encontradiços em áreas descontínuas. Mas a descontinuidade também aumenta o campo de deslocamento da autoridade ou de sua clientela, exige a multiplicação de equipamento, de funcionários e de serviços, torna o controle menos efetivo, induz a que se relembram as seções mais afastadas, em proveito da sede, e estes são outros inconvenientes que a contra-indicam.

Quando se cuida de delimitar áreas para a administração de problemas estritamente locais, problemas nascidos de situações de vizinhança, ou da concentração demográfica em espaços reduzidos, a continuidade territorial decorre da própria proximidade física das coisas que envolve; e assim não precisa ser justificada e muito menos explicada.

Ocorre, no entanto, que sendo o propósito deste trabalho o de identificar áreas *homogêneas*, do ponto de vista administrativo, não obstante será inevitável certa solução que importa pelo menos aparente descontinuidade territorial: — a que se propõe para aqueles núcleos suburbanos isolados, que não requereriam, senão em grupo, uma unidade administrativa, por questões de economia e porque não apresentam, *per se*, desenvolvimento que justifique uma administração local própria. Numa tal hipótese, a crítica que se formulasse, evidentemente teria de admitir que ditos núcleos não se podem combinar com a zona rural adjacente, como no projeto se combinam, pois resultaria sempre mais homogeneidade do seu traço comum de suburbanos do que da circunvizinhança.

A objeção talvez se formulasse de outra maneira, lembrando que, se erigida em princípio, a continuidade territorial fatalmente conduziria a compor áreas mistas (urbano-suburbanas, suburbano-rurais, e outras), em face da interpenetração de áreas ou do focalizado ilhamento de núcleos suburbanos pela zona rural. Aqui, a homogeneidade é que não sairia incólume.

Ora, ambas as objeções, cuja essência não difere, realmente não teriam profundidade nem razão de ser. Com efeito, nelas o sentido de "homogeneidade" foi tomado algo restritamente, apenas aplicável a palavra a coisas de aspecto ou aparência uniforme. Esqueceram as objeções de que em qualquer comunidade, por mais homogênea, a diferenciação funcional tem de produzir-se, assumindo, às vezes, caracteres externos distintos, mas sem quebra da unidade do conjunto. Nas zonas rurais, por exemplo, núcleos urbanizados, mais

ou menos desenvolvidos, necessariamente surgem, para dotar aquelas zonas de um centro primário de trocas e serviços. Um tal centro, porém, não existe independente da zona em que emerge. Ao contrário, existe em função dela. Portanto, área suburbano-rural ou urbano-suburbana não significa invariavelmente área heterogênea, desde que haja interdependência das partes cu de que seja apenas aparente a separação entre elas. Absurdo seria quebrar o tratamento administrativo de problemas, que nascem da interdependência ou de vizinhança dessas áreas, simplesmente para contemplar aspectos formais de classificação.

Nesta explanação, deu-se uma idéia da excepcional contribuição do fator *geografia* na diferenciação de *áreas administrativas*. E mostrou-se como é possível aplicar os subsídios que a geografia provê, exemplificando-se a maneira de fazê-lo com os casos mais típicos do próprio Distrito Federal, os quais justamente interessam a este trabalho.

Em conclusão e em síntese: — para que adequadas sejam as áreas que se delimitam, isto é, com um máximo de características homogêneas, capazes de facilitar o tratamento administrativo delas, há que começar pela consideração de seções *contínuas* do território por subdividir. Sem dúvida que é mais provável encontrar o homogêneo na continuidade, além do que, na situação oposta, a ação administrativa tem seu alcance prejudicado e seu preço aumentado. Exceções ao princípio da continuidade só se devem admitir as que derivam do seccionamento físico do próprio território (as ilhas, no caso do Distrito Federal), e convém que o princípio prevaleça mesmo em condições de dessemelhança, quando esta não fôr de essência, ou quando fôr relativa à especialização funcional de coisas que se completam.

Prosseguindo-se no exame do problema, à luz do fator geografia, é preciso atentar na acidentação do terreno e noutros aspectos ou elementos da composição fisiográfica. Composições maiores ou menores, gerais ou individuais, podem ser, assim, identificadas. Claro que as pequenas ou as individuais apresentam maior homogeneidade, implicando em menor risco de dispersão e inefetividade administrativa. Mas qualquer delas será um forte indício da presença de problemas e tendências que quanto menos se confundirem, melhor. O que não convém, jamais, é a atitude simplista, de ignorar êsses indícios até o extremo de combinar áreas de interesses antagônicos (florestais e agrícolas, por exemplo).

A escolha da composição, à vista de seu tamanho, já pertence a outra fase do processo que se vem seguindo. E ela se realiza em função de vários termos, entre os quais avulta, para efeitos administrativos de Subprefeituras, a nucleação sócio-econômica que se haja produzido no corpo demográfico da Cidade. A questão estará em conseguir caracterizar bem os núcleos — bairros ou subúrbios — que justifiquem unidades próprias de administração. Aqui as soluções se terão de orientar pela conveniência da clientela e pela de operação econômica dos serviços. A primeira exige áreas progressivamente menores, ou cujos raios não excedam aos conceitos de comodidade de cada agrupamento residencial na obtenção de suprimentos, transportes e mais utilidades cotidianas. A segunda só se acomoda entre limites mínimos e máximo de usuários; quer dizer: — requer áreas suficientemente mas não excessivamente povoa-

das. No caso do Distrito Federal, felizmente, como adiante se verá, as duas ordens de exigências harmonizam-se na quase totalidade das vezes. Quando isto não ocorreu, o projeto se orientou pela regra de que deveria prevalecer a conveniência da clientela, ainda mais quando se tratava de áreas em franca urbanização, como no caso da faixa ao longo do Atlântico.

O FATOR "DEMOGRAFIA"

Neste particular, três aspectos se apresentam, dignos de considerar-se. Um, destacadamente: — o *tamanho demográfico*, vale dizer, o número de habitantes, pelo menos em termos de mínimo e máximo, que devem constituir a clientela de uma Subprefeitura. Outros dois aspectos — o *crescimento* e os *movimentos* de população — é melhor examinar em conjunto.

Quanto ao primeiro aspecto, com que se apresenta o fator — o do *tamanho demográfico* — de início vale ressaltar (ou relembrar, pois este relatório já o mencionou) que cada serviço, ou cada nível de serviço, exige uma clientela numericamente adequada, para que possa operar em condições de eficiência e economia. Haveria, mesmo, clientelas de tamanho mínimo, máximo, ótimo. É claro que o interesse social justifica clientelas inadequadas, mas não quando seja possível tê-las no tamanho requerido. Embora não existam, disponíveis, observações suficientes, realizadas no meio brasileiro, a experiência de outros países oferece algumas indicações a respeito dos limites dentro dos quais, ou acima dos quais, um grupo de habitantes se torna apto para receber determinados serviços públicos. Assim é que, entre 30.000 e 300.000 habitantes, as coletividades urbanas estariam na melhor faixa de operação para a *generalidade* dos serviços chamados locais (a generalidade — note-se, porque os altamente especializados costumam reclamar coletividades não inferiores, às vezes, a 1 milhão de habitantes). Aquém de 30.000 ou além de 300.000, os serviços seriam menos eficientes ou mais onerosos. Na faixa em questão, o grau de adequação ainda sofreria variações. Os 60.000 habitantes é que constituiriam clientela satisfatória para funcionamento de certas instituições públicas. Com 150.000, as comunidades locais atingiriam plena capacidade para suportar um conjunto razoável de repartições distintas e especializadas.

Em se tratando de grandes cidades, entendem alguns que a faixa, para a hipótese de desconcentração em administrações de bairros, deveria ser de 100.000 a 300.000 habitantes. Se o nível superior foi calculado para Nova Iorque ou Londres, no Rio de Janeiro, guardadas as proporções, seria conveniente adotar a base de 90.000 a 200.000. Também se poderia chegar a esta conclusão por outro meio, mais seguro. Em face da densidade demográfica do Distrito Federal, os limites de 300.000 ou 250.000 habitantes, se tomados como base para a divisão territorial, resultariam em áreas muito extensas, porquanto aquela densidade, salvo no tocante ao Centro e a alguns núcleos, é de teor relativamente baixo. Por exemplo, toda a zona das atuais circunscrições 18 e 25 (de São Cristóvão à Penha) não daria para uma Subprefeitura (base de 250.000). Seria preciso fundir as circunscrições de Realengo — Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Sepetiba-Guaratiba, para mal chegar a outra Subprefeitura (base de 300.000).

A faixa de 100.000 a 150.000 habitantes, com pequena tolerância para mais ou para menos, impõe-se à preferência não apenas pelo tamanho das áreas que lhe correspondem. Na verdade, ela se harmoniza com todo o conjunto de requisitos desejáveis na espécie, eis que permitiria circunscrever clientelas:

- a) ajustadas à configuração e à continuação territorial;
- b) coincidentes com a nucleação espontânea e tradicional da população; e
- c) adequadas à operação de serviços locais.

Em áreas nas quais o elemento demográfico é secundário, já porque seu destino não seria o residencial (caso das zonas comercial, portuária e rural), já porque outros fatores afora o demográfico, indicam a conveniência de instituí-las em distritos únicos, não prevaleceram, no projeto, o mínimo e o máximo em focos, se bem que se tenha conseguido respeitar e mesmo exceder de muito as exigências correntes para a constituição de unidades urbanas ou municipais. (No Brasil, pelo censo de 1950, dos 1.888 municípios 1.683 possuíam na ocasião menos de 10.000 habitantes, isto é, menos que a área dos Bandeirantes — uma das que figuram no projeto e nos mapas anexos — enquanto outros 108 possuíam menos de 20.000 situação de Sepetiba-Guaratiba, Santa Cruz, Ilhas).

Os dois outros aspectos do fator demográfico, que convém examinar, são o *crescimento* e os *movimentos* de população, já se afirmou anteriormente. Com efeito, é sabido que as migrações internas afetam a administração. Despovoamento ou povoamento rápidos, de certas áreas, determinam o abandono de serviços existentes, ou a improvisação de novos. O deslocamento dos campos para as cidades cria problemas nacionais e de administração local (carência de braços na lavoura e necessidade de mecanizá-la, crise de habitações, favelas, marginais e outros). A simples mudança de residência, do centro para áreas suburbanas, traz enormes repercussões sobre a valorização de terras, impostos, transportes e outros serviços.

No caso do Distrito Federal, por exemplo, sabe-se que a população do Centro diminui gradativamente, enquanto a de Botafogo tem estado quase estacionária, e a de Copacabana ou de Realengo crescem vertiginosamente. Embora o censo agrícola mostre que diminuem a área cultivada do Distrito Federal, o número de suas propriedades agropecuárias e o de pessoas dedicadas às atividades do campo, o fato é que em todas as circunscrições rurais aumentou o número de domicílios e de habitantes.

Pois bem, dados como esses conduzem à maior subdivisão da zona rural e, mesmo, a que se antecipem determinadas subdivisões, correspondentes a óbvios surtos de urbanização, que se apresentem, exuberantes e incontroláveis.

Provavelmente, na primeira revisão prevista para este esquema (dentro de três anos), os elementos ora examinados, por causa do prazo curto, não concorrerão para modificar substancialmente o panorama a que eles próprios conduziram, e que se consubstancia no projeto. Mas nas subseqüentes revisões deverão ser detidamente reavaliados.

Tamanho, crescimento e movimentos de população não constituem, é certo, os únicos aspectos demográficos que afetam o problema administrativo. Nem se chegou a explorar tôdas as conseqüências dos aspectos apreciados, senão naquilo mais diretamente relacionados com identificação de áreas para fins de administração e para o caso específico do Distrito Federal.

O aspecto "crescimento", por exemplo, não foi confrontado com o da "composição". Esta, por si só, só criar problemas de incrível gravidade aos governos (o Brasil em conjunto acha-se, precisamente, numa situação assim, com uma população de mais de 20 milhões representada por menores de 14 anos, que nada produzem, que apenas consomem, que sobrecarregam os serviços educativos, sanitários e assistenciais).

Quando as taxas de crescimento desequilibram a composição demográfica ou são maiores nos componentes negativos, algum problema surge infalivelmente para a administração e para sua organização. A Secretaria Geral de Serviços Sociais, que se propõe incluir na nova estrutura administrativa do Distrito Federal, é imposta por um desses fenômenos indesejáveis de crescimento: o da população local de necessitados. Trata-se, porém, de anomalia não localizada, que antes parece generalizar-se a todos os bairros cariocas, razão por que seria difícil considerá-la nos termos de uma delimitação de áreas jurisdicionais.

Já se focalizaram, de certo modo, os aspectos "densidade" e "configuração", ao analisar o fator geografia e o tamanho demográfico, voltando-se a fazê-lo, quando ao segundo, no tópico que seguirá. Se adotadas, como aqui se sugere, unidades de 100.000 a 150.000 habitantes, exclusive para a zona rural, obter-se-ão, conseqüentemente, limites máximo e mínimo de densidade, em função do território ocupado por aquelas unidades. Mas isto será inexpressivo, pela sua grande variabilidade. (Na atual divisão em distritos, para a densidade média de 2.037 habitantes por quilômetro quadrado, o Rio apresenta os extremos de 155 habitantes por quilômetro quadrado, em Santa Cruz, e 17.702 habitantes por quilômetro quadrado, em Vila Isabel). Ademais, não se conhecem mesmo critérios para fixar a densidade média que se deve procurar na delimitação de circunscrições; e o que realmente importa à administração — a aglomeração excessiva nalguns sítios — não se eliminaria de nenhuma forma com um trabalho de subdivisão territorial.

Enfim, dos aspectos sociais da população, um deles — o da relação entre área e classe dos moradores — virá desenvolvido também no próximo tópico. A capacidade tributária, que acompanha essa distribuição sócio-espacial, infelizmente não pôde merecer tratamento adequado, por causa da escassez de dados e da impossibilidade de obtê-los em tempo útil.

O FATOR "ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL"

No exame de como a organização econômica e social pode e deve influir na delimitação de distritos únicos de Subprefeituras para o Distrito Federal convém focalizar certos elementos básicos e é assim que, a seguir, submetem-se os seguintes à necessária análise:

a) utilização da terra;

- b) *eixos de transporte*, ou canais de circulação;
- c) *centros de comércio* e outros serviços de exigência cotidiana;
- d) *distribuição espacial das classes sociais*.

Quanto à *utilização da terra*, três situações podem destacar-se:

- a) terrenos sem nenhum uso ou destino, pelo menos no momento (alagados, picos e tratos rochosos, partes áridas, etc.);
- b) os destinados a usos públicos, seja para fins de circulação (ruas, estradas, portos) e outros (praças e parques, reservas florestais), seja para instalações oficiais;
- c) os terrenos particulares, ora destinados a fins agropecuários, ora a construções que tanto podem ser residenciais quanto para negócios (indústrias, comércio, bancos).

Das variações de destino, acabadas de apontar, é que resultaram duas classificações já consideradas anteriormente, em mais de uma passagem: — a que distingue as zonas em urbana, suburbana e rural; e a que serve ao zoneamento urbano (distritos residencial, comercial, industrial, portuário e outros). Verificou-se, então, que não há possibilidade, ou conveniência, de aproveitamento da primeira de tais classificações, neste trabalho. Isto não obstante, muitas ou a grande maioria das áreas, que neste projeto se delimitam às Subprefeituras, participam exclusivamente da zona urbana, ou da suburbana, em consequência dos requisitos de tamanho, homogeneidade e continuidade que lhes foram exigidos.

O zoneamento urbano, entretanto, forneceu a base para a constituição de duas jurisdições territoriais. A referência é às chamadas *zona comercial* e *zona portuária*, que atendem aos requisitos acima. As demais, ou são descontínuas e muito extensas (caso da residencial e da industrial) ou não apresentaram, ainda, condições de suficiência e vida própria (caso da zona universitária). Quanto às zonas florestais, que se compreendem no subzoneamento rural e, em parte, no urbano, o projeto as institui em jurisdição única e exclusiva, por motivos que parece ocioso repetir.

No tocante aos *eixos de transporte* ou *canais de circulação*, os principais, Distrito Federal, são constituídos sem dúvida pelas estradas de ferro e por algumas estradas de rodagem. Entre as primeiras, estão a Central, a Leopoldina, a Rio d'Ouro. Das estradas de rodagem, seria de mencionar o eixo Avenida Brasil-Rodovia Presidente Dutra ou a futura Avenida das Bandeiras. Certas ruas, como a 24 de Maio, a Av. Suburbana ou a Beira Mar, ou ainda, a Rio Branco — Presidente Vargas, têm, é claro, também, a significação de eixos de transporte. Esses canais de circulação criam quase sempre, para as zonas servidas, condições econômico-sociais de grande semelhança, quando não chegam a alterar inclusive as condições naturais.

Pela apresentação cartográfica final deste relatório, logo ficará perceptível a influência dos principais eixos circulatórios sobre o projeto. Ou se procurou respeitar a unidade funcional das zonas ou, se foram subdivididas, por uma questão de extensão ou de volume de trabalho, observou-se aquela uni-

dade (subdivisão *dentro* da zona). Uma recomposição de áreas, para a instituição de número menor de Subprefeituras — menor do que o proposto no projeto — deveria simplesmente unir, ao longo dos eixos em questão, as partes que ora figuram desmembradas.

Interessante problema, que as vias de transportes costumam colocar, é o das estradas de ferro, as quais, em certos trechos urbanos, antes parecem separar do que unir os residentes numa e noutra de suas margens. Medidas de segurança levaram a que se murassem ambos os lados do leito das estradas, descurando-se, porém, das interligações, às vezes nem mesmo havendo as simples e arriscadas passagens de nível. Nestas hipóteses seria possível formar áreas em sentido longitudinal ao da via, o que, de resto, não prejudicaria sensivelmente suas características de homogeneidade. Preferiu-se, no entanto, manter as duas margens unidas jurisdicionalmente, porque assim se obtiveram áreas mais compactas e, talvez, este seja o meio de forçar, no futuro, a construção das interligações mais necessárias.

Nas áreas rurais, ao contrário, em alguns casos a estrada de rodagem foi tomada para limite. Não porque ocorra qualquer separação ou uma real diferenciação de margens e de problemas. Mas porque a estrada se constitui no único ou no melhor ponto de referência, e porque suas faixas marginais requerem tratamento administrativo mínimo e indiferente da origem.

Centros de comércio e outros serviços de exigência cotidiana — À medida que as cidades crescem, o fornecimento de suprimento cotidianos e de serviços menos especializados vai-se estendendo nas mesmas direções e guardando certas proporções. Uma coisa acompanha a outra, insensivelmente, espontaneamente. De regra, centros de serviços se instalam onde surgem núcleos residenciais, mas daí por diante a influência no crescimento destes pode provir do desenvolvimento daqueles.

O comércio que acompanha a expansão urbana é, naturalmente, só o de varejistas e não pode atingir, senão excepcionalmente, o nível, a especialização e o volume do localizado na zona central das cidades. Também não constitui, nem territorialmente nem patrimonialmente, um simples prolongamento do comércio retalhista ou atacadista dessa zona central.

Partindo de artigos de procura diária mais intensa, o comércio de bairro ou subúrbio diversifica-se e aprimora-se não apenas conforme a importância demográfica do núcleo residencial a que se liga. A classe social do grupo é decisiva para isto. Ainda quando vendem o mesmo artigo, a aparência dos estabelecimentos, ínfima nos subúrbios pobres, melhora com a categoria de cada zona. Ditos estabelecimentos procuram as ruas principais de tráfego, os pontos iniciais e finais deste, os seus entroncamentos. Os sítios para onde convergem várias linhas de transporte, onde os trens param obrigatoriamente, onde há baldeações de passageiros, sofrem o impulso adicional de tais circunstâncias, progredindo sua concentração de serviços para tornar-se em intermediária entre a zona comercial central e os núcleos comerciais locais.

O levantamento de toda a rede de estabelecimentos comerciais de uma cidade, com seus centros e subcentros, e a delimitação aproximada das áreas

servidas, há de permitir, portanto, um conhecimento bem razoável da infraestrutura dessa cidade. É um elemento precioso para a identificação de áreas administrativas.

A comunidade funcional, aquela em que as atividades diárias dos moradores se concentram na mesma área, não havendo o deslocamento rotineiro para o trabalho, está longe de ser organização típica na estrutura da metrópole carioca, seu distrito residencial que, só parcialmente, é comunidade funcional, evidentemente apresenta menor individualidade, mas não deixa de ser uma expressão de anseios e necessidades. Isto sabem todos por experiência própria, os que moram no Méier ou em Copacabana, na Tijuca ou na Penha, em Santa Cruz ou na Gamboa.

Pois bem, os núcleos ou centros locais de vida econômica e social, e seu poder de atração territorial, cujas indicações são válidas tanto para zonas urbanas ou suburbanas quanto para as rurais, apoia e confirma as jurisdições sugeridas pelos fatores anteriormente analisados. Isto qualquer um poderá ver, também, nas cartas que se acham anexadas a este relatório, nas quais aparecem, ao lado de aspectos naturais, a rede comercial e, simplificadamente, a de tráfego.

Distribuição espacial das classes sociais — Diz-se que há distritos residenciais das classes pobres, como os há da classe média e da rica. Embora esquemática, pois não ocorre uma completa segregação de classe à base de localização de moradias, a distinção tem sua utilidade.

Realmente nos distritos operários, ou naqueles para onde convergem os pessoas de pequenos salários e os marginais, a solicitação de serviços públicos se faz muito maior. O problema de habitação popular, o de alfabetização, o de assistência médico-social, e outros da mesma importância, ali são muito mais agudos que nos distritos da classe média ou da rica, nos quais, no entanto, toma vulto a exigência de serviços que representem conforto.

Na circunscrição territorial dos grupamentos urbanos em função de sua categoria social, não ajudaria muito o padrão dos círculos concêntricos ou outros, relativos ao crescimento das cidades, nem ajudariam, tampouco, conclusões como a de que as classes pobres vivem nas áreas próximas aos centros de trabalho. Ainda assim, não há grande dificuldade nessa tarefa, porque, no caso do Rio de Janeiro, a distribuição das classes se processou nitidamente por zonas e bairros. A opção por Subprefeituras de bairros efetivamente resultou em unidades administrativas que, em consequência, irão ao encontro das diferenças sócio-espaciais do Distrito Federal. Contudo, há uma exceção flagrante, no que toca à Subprefeitura de Santa Teresa. Mas explica-se tal exceção:

- a) pela circunstância de que o Catumbi não constitui propriamente um bairro;
- b) pela de que a divisão de ladeiras ao meio, ou mesmo a separação das que dão para a Glória-Riachuelo e das que dão para o Catumbi, motivaria problemas maiores que o da mistura de categorias sociais numa única jurisdição. De resto, em menor escala, isto não se evitará totalmente em nenhuma área.

O FATOR "MELHORAMENTOS URBANOS"

Parte da matéria pertinente a este fator foi necessariamente considerada, quando se analisaram os outros. Por exemplo, as vias de comunicação — melhoramentos urbanos — tiveram de ser referidas, quando se mencionaram os eixos de circulação. Não obstante, cabe um reexame particular de alguns aspectos relativos aos melhoramentos urbanos, incorporados a certas zonas, pois de forma acentuada influem, geralmente, e influíram, em o caso deste trabalho, na delimitação de distritos únicos de Subprefeituras. Com efeito, se a geografia contribui para o primeiro delineamento dos problemas de uma área, que a demografia desenvolve e, com a economia, confirma, aprofundando, ou altera, até em sentido contrário, realmente o quadro não se completa sem a interferência do fator ora em exame.

Ainda que não se tivessem levado em conta, na elaboração do projeto, aqueles melhoramentos, em curso, como é o caso do metropolitano, que devem alterar profundamente as tendências em certas áreas (e tanto foram considerados, nos estudos que precederam à divisão territorial proposta, que no projeto se estabeleceram revisões periódicas do esquema das Subprefeituras), não seria permissível ignorar os melhoramentos já incorporados, porque essa incorporação evidentemente eliminou, modificou ou criou problemas na área beneficiada. Deste ponto de vista, um cuidado primário e geral consiste em encontrar áreas beneficiadas por igual e, se possível, por melhoramentos do mesmo tipo e qualidade. A circunstância de se haver optado por unidades demográficas que coincidem com áreas contínuas e de pequena extensão, facilitou extraordinariamente essa identificação, e não se tornaram necessárias maiores indagações a respeito. Quando, por motivos relevantes, se mesclaram áreas diferentes (suburbanas e rurais, v.g.), a condição de homogeneidade, do ponto de vista urbanístico, não foi atendida, é claro, por simples impossibilidade, já explicada. Cumprirá, na implantação do plano, compensar a heterogeneidade por uma adequada diferenciação orgânico-funcional da Subprefeitura correspondente.

Embora o que ficou dito se afigure de fácil percepção, convém esclarecer melhor o assunto com um exemplo. Tome-se o caso do abastecimento d'água. (No Distrito Federal, água, esgotos, estradas de rodagem e outros poucos serviços deverão continuar centralizados, pois se organizaram à base de grandes áreas e não será praticável ou aconselhável, nem para fins de obras novas nem de simples conservação, quebrar a interdependência das áreas. No entanto, para ilustração, o caso escolhido serve perfeitamente). Os problemas da área que não dispõe de uma rede de abastecimento obviamente não são iguais aos que terá de enfrentar, depois de dispor dessa rede. Em áreas abastecidas os problemas ainda variarão, se variarem as condições de adução, de distribuição, etc. Se a área contar com um sistema individual de abastecimento, se não depender de outras áreas para tomada de água e canalização, seus problemas ainda diferirão da outra em situação oposta. Razoável não seria, portanto, delimitar áreas com seções abastecidas e seções não abastecidas (Subprefeitura Leblon-Gávea com Barra da Tijuca), ou dividir áreas dependentes da mesma adutora ou da mesma rede de distribuição.

Mutatis mutandis, em relação a quaisquer casos, que não o da água e que tenham, como este, conexões com certa parte de um território ou com todo ele. Conforme o tratamento anteriormente recebido, em globo ou em determinadas seções, apresentar-se-ão sempre num diferente estágio, com diferentes problemas, exigindo atenção e cuidados específicos. Na hipótese mais geral, de haverem evoluído por seções de território, daí resultará uma nítida diferenciação de áreas, sob o ângulo das cogitações administrativas. Essa diferenciação não pode ser, de modo nenhum, desdenhada e não se deixa esquecida, porque reveste a condição objetiva de melhoramento urbano. Ora, é óbvio que se compusermos áreas uniformemente beneficiadas, embora isto não seja impositivo, iremos reduzir consideravelmente as preocupações do administrador, facilitar o planejamento administrativo e concentrar a ação administrativa, o que significa economia e eficiência. Coisas altamente desejáveis, sem dúvida.

O FATOR "RELAÇÕES DE INTERDEPENDÊNCIA"

Ao analisar os outros fatores, em verdade, não se cogitou senão de relações de interdependência. Mas apenas salientaram-se as mais íntimas, ou as menos gerais. Outras há, porém, menos patentes, ou menos intensas, que também produzem problemas, ou os diferenciam.

A interdependência pode resultar da *geografia*: áreas compreendidas na mesma zona (p. ex.: as da zona sul do Rio); áreas fronteiriças, áreas de acesso e outras serventias. Pode resultar da identidade funcional das áreas (caso das florestais) ou da sua complementariedade (as de residência e as de trabalho, as de produção e as de troca, as de suprimentos, as de recreação). Finalmente ela pode resultar da organização de serviços em bases interlocais (águas e esgotos).

Evidentemente nenhuma subdivisão de *um todo* se apoia na multiplicidade dos vínculos que contribuem para a unidade desse todo. O essencial é não romper tal unidade, quando se selecionam grupos particulares de vínculos para operar a subdivisão. O fato de que se cuida, com a instituição de Subprefeituras, apenas da subdivisão do território para fins *administrativos* assegura, sobre esse mesmo território, a integridade de um vínculo de maior coesão — o *político* (um só órgão legislativo — a Câmara de Vereadores — e um só executivo — o Prefeito). Não se descurou, porém, ao elaborar o projeto, de construir ou preservar, mesmo no plano administrativo, outros elementos aglutinantes, tais como a unidade orçamentária e a dos quadros de pessoal, os sistemas de administração geral, as conexões de competência entre a organização vertical e a horizontal, a dependência das subdivisões para com serviços não subdivididos (centralizados ou operando em base geográfica mais ampla).

Doutro lado, o trabalho de subdivisão foi muito facilitado pela circunstância de já existir uma organização regional predominante (a dos 16 distritos administrativos), sobre a qual opera a maioria dos serviços municipais e à qual outras se convertem (as circunscrições fiscais, por exemplo). As hipóteses de inconversibilidade situavam-se, exatamente, entre os serviços de base de operação territorialmente ampla que, por isso mesmo, o projeto excluiu do esquema das Subprefeituras.

Todavia as duas restantes modalidades de interdependência — a resultante da geografia e a funcional — concorreram apreciavelmente para o dito esquema. V. g.: — na colocação das áreas florestais sob jurisdição única e exclusiva; na composição mista de áreas suburbanas com as rurais circundantes e interrelacionadas; na composição de áreas conectadas por uma via de acesso (Deodoro-Ricardo de Albuquerque-Anchieta).

CONTRÔLE DE RESULTADOS PELA EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Eis um elemento que não se relacionou, de início, neste capítulo, entre os cinco fatores especialmente examinados (geografia, demografia, etc.), porque em si não constitui, realmente, um fator capaz de produzir, ou diferenciar problemas. Entretanto, representando a experiência administrativa acumulada uma valiosa base de raciocínio e fornecendo subsídios teóricos importantes para a elaboração de um projeto de divisão territorial, foi útil examinar-se a situação de algumas cidades, que nalguns pontos se assemelhem ao Distrito Federal, e a dêste próprio, no passado e no presente, tanto quanto êsse exame podia fornecer indicações para o propósito que se tinha em vista.

Na organização das grandes cidades em distritos administrativos, pode-se dizer que a tendência é para um número elevado de unidades. Londres compõe-se de 2 cidades (a City e Westminster) e de mais 27 "boroughs"; Viena (500.000 habitantes menos que o Rio) teria, em 1952, 26 Subprefeituras. A explicação parece simples: — as cidades em geral diferenciam-se numa porção de bairros e são êstes a base natural para constituir-se um subdivisio-namento administrativo.

O Distrito Federal, antes dos Decretos de 1940/41, chegou a ter 29 distritos. A organização eclesiástica, na qual se apoiou, inicialmente, a administrativa, conta hoje mais de 100 paróquias. Alguns serviços não municipais operam, também, à base de maior subdivisão:

- a) Polícia, com 30 distritos (número que já se considera pequeno);
- b) Corpo de Bombeiros, com 23 postos;
- c) Justiça Eleitoral, com 35 circunscrições.

Em relação aos atuais 16 distritos — número que inclui o Distrito Federal na categoria das cidades organizadas à base de maior subdivisão — já se encontram evidentes indícios da necessidade de aumentá-los. Tanto que a administração escolar primária funciona em 30 distritos, e a fiscalização em 35 circunscrições. Quando, recentemente, uma comissão de pessoas experimentadas elaborou projeto de reforma para a Secretaria Geral de Viação e Obras, foi proposta a elevação dos 16 distritos para 23.

Ora, todos êsses elementos conduzem a um resultado numérico que se harmoniza com o encontrado quando se elaborou o projeto anexo, embora, neste caso, se houvesse tomado por base outra ordem de considerações (os fatores geográfico, demográfico, etc.). Ademais seria absurdo que, para *fins múltiplos*, se pensasse em reduzir o número de distritos que ora já existem para atividades singulares. Se a Subprefeitura vai combinar vários serviços, num só distrito, ao contrário do que ocorre com os atuais órgãos distritais (que

cada um cuida de um certo serviço), lógico será que passe a atuar, com êsses grupos de serviços, sôbre áreas menores.

Quanto à essência não há discrepâncias fundamentais entre os dois esquemas de áreas: — o que se propõe e o a ser substituído. Respeitam-se os núcleos tradicionais. Apenas, como não podia deixar de acontecer, adicionam-se-lhes os novos que ganharam importância. As retificações de contornos, aparentemente profundas, advieram sobretudo da questão das reservas florestais.

AS SUBPREFEITURAS

Chega-se, afinal, ao ponto de apresentar as áreas identificadas, isto é, os distritos únicos que servirão de base territorial à jurisdição de cada Subprefeitura e que foram reconhecidos por aproximações sucessivas, feitas dentro de critérios prefixados. Nos comentários a propósito dêstes critérios, algumas das conclusões já se anteciparam.

Assim é o caso das áreas florestais, cujo tratamento especial e submissão a uma competência exclusiva (a do Departamento de Recursos Naturais) foi plenamente justificada na oportunidade própria. Resta, apenas, acrescentar que a delimitação de tais áreas se fez de acôrdo com a comissão que levantou as zonas urbana, suburbana e rural do Distrito Federal, e de acôrdo com o novo projeto de Código de Obras. As reservas da Baixada de Jacarepaguá estão marcadas pelo projeto aprovado n.º 5.596 de 1951, modificado em parte pelo de n.º 5.922-52.

Na parte central da Cidade, constituiu-se a zona comercial na Área n.º 1; e a zona portuária na de n.º 2. A faixa residencial encravada entre ambas ficou com a zona portuária, para reforçar o potencial demográfico da área n.º 2. Em consequência, esta contará com uns 50.000 habitantes, e a n.º 1, com uns 70.000. Vale lembrar que, nas áreas em foco, o aspecto residencial é de importância secundária. O projeto de Código de Obras foi a base em que se tomou orientação, ainda neste passo.

Na zona Sul impuseram-se à delimitação quatro áreas, a saber:

Área n.º 3 — *Catete* (incluindo Flamengo, Catete, Laranjeiras, Cosme Velho, Silvestre).

Área n.º 4 — *Botafogo* (Botafogo, Praia Vermelha, Urca).

Área n.º 5 — *Copacabana* (Copacabana e Leme).

Área n.º 6 — *Lagoa* (Ipanema, Leblon, Lagoa, Gávea, Jardim Botânico).

A população destas áreas varia de um mínimo de 90.000 (Botafogo) a um máximo de 130.000 habitantes (Copacabana). Praia Vermelha e Urca, apesar de características distintas, não têm substância para constituir uma entidade administrativa. Jardim Botânico e Gávea, se separados de Leblon-Ipanema, quebrariam uma unidade geográfica, além de cada grupo isolado não alcançar o tamanho demográfico desejável.

A zona residencial alta e intermédia foi também subdividida em 4 áreas, que são as seguintes:

Área n.º 7 — *Santa Teresa* (incluindo Glória, Santa Teresa e Catumbi).

Área n.º 8 — *Rio Comprido* (Rio Comprido, parte do Estácio, Engenho Velho, Maracanã).

Área n.º 9 — *Tijuca* (Fábrica das Chitas, Tijuca, Alto da Boa Vista).

Área n.º 10 — *Vila Isabel* (Aldeia Campista, Andaraí, Grajaú, Vila Isabel).

Populações de mais ou menos 90.000 habitantes, em Santa Teresa, Tijuca ou Rio Comprido, e de 120.000, em Vila Isabel. A composição da área n.º 7 já foi explicada. Decorreu de motivos topográficos. Na n.º 8 se fundem os cursos inferiores do Trapicheiros e do Maracanã ao do Rio Comprido, numa composição que não deixa, por isso, de ter sua lógica.

A Zona habitualmente denominada “da Leopoldina”, porque servida pela ferrovia dêsse nome, dividiu-se em três áreas:

Área n.º 11 — *S. Cristóvão*.

Área n.º 12 — *Ramos* (incluindo Carlos Chagas, Bonsucesso, Ramos, Olaria).

Área n.º 13 — *Penha* (Penha, Penha Circular, Braz de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral).

Trata-se de uma subdivisão, particularmente entre a 12 e a 13, mais em função de volume de trabalho e de extensão do que por diferenças intrínsecas. Domina toda a zona o eixo ferroviário, ainda que a ligação rodoviária (Av. Brasil) desempenhe papel complementar saliente. Há uns 110.000 habitantes em São Cristóvão, como em Ramos, e uns 155.000 na Penha.

Zona da Rio d'Ouro. Como a anterior, foi desmembrada, em três áreas que são, neste caso:

Área n.º 14 — *Inhaúma* (incluindo Vieira Fazenda, Maria da Graça, Del Castilho, Inhaúma, Engenho da Rainha e, na Linha Auxiliar, Terra Nova, Tomás Coelho e Cavalcante).

Área n.º 15 — *Irajá* (Vicente de Carvalho e Irajá).

Área n.º 16 — *Pavuna* (Colégio, Coelho Neto, Acari, Pavuna e, na Linha Auxiliar, Turi-Assú, Rocha Miranda, Honório Gurgel, Barros Filho, etc.).

Na delimitação dessas três áreas com as da zona da Leopoldina e as da Central, que se seguem, procurou-se fazer passar a linha divisória pelos pontos onde as influências dos subúrbios de cada uma das ferrovias se equilibram ou perdem intensidade. À área n.º 16 falta continuidade de urbanização, mas a ligação férrea permite seu tratamento unitário. População de 90.000 pessoas, em cada uma das duas primeiras áreas, e de cerca de 100.000 na terceira.

Zona da Central. Muito grande que é, e muito povoada, foi preciso dividi-la em diversas áreas que se podem considerar naturalmente grupadas ou grupáveis, em três seções. Eis as da I Seção:

Área n.º 17 — *Engenho Novo* (incluindo S. Francisco Xavier, Rocha, Riachuelo, Sampaio e Engenho Novo).

Área n.º 18 — *Méier* (Silva Freire, Méier, Todos os Santos, Engenho de Dentro, Encantado — parte — e Bôca do Mato).

Área n.º 19 — *Cascadura* (Encantado — parte — Piedade, Quintino Bocaiuva, Cascadura e, na linha Auxiliar, Engenheiro Leal).

Área n.º 20 — *Madureira* (Madureira, Osvaldo Cruz, Bento Ribeiro, Marechal Hermes e, na Linha Auxiliar, Magno).

Zona das mais densamente povoadas. De 110.000 habitantes, no Engenho Novo, a 120.000 — 140.000 no Méier, Cascadura ou Madureira.

Zona da Central (II Seção). Apenas duas áreas:

Área n.º 21 — *Deodoro* (incluindo Afonsos, Deodoro, Ricardo de Albuquerque, Anchieta e Cel. Magalhães Bastos).

Área n.º 22 — *Realengo* (Realengo — Padre Miguel, Bangu, Senador Camará).

A situação da área 21 seria equivalente a da 16 — núcleos demográficos ilhados por faixas rurais, mas articulados pelo mesmo ramal ferroviário que parte de Deodoro. Bangu talvez devesse constituir-se em área distinta, atendendo-se ao surto industrial e residencial ali verificado. A dificuldade está em que sua população, não obstante o crescimento assinalado, ainda não ultrapassaria a uns 35.000 — 40.000 habitantes. Unida à de Realengo, forma a área 22, com perto de 120.000 habitantes. Na 21 o contingente habitacional presume-se situado entre 90.000 e 100.000 indivíduos.

Zona da Central (III Seção). Igualmente com duas áreas:

Área n.º 23 — *Campo Grande* (incluindo Santíssimo, Dr. Augusto Vasconcelos, Campo Grande, Inhoaíba, Cosmos, Paciência).

Área n.º 24 — *Santa Cruz*. Esta com, mais ou menos, 25.000 habitantes e, aquela, com 80.000. Ambas perderam, para a formação da área de Sepetiba-Guaratiba, a parte meridional do que hoje se chama 14.º e 15.º distritos.

Zona das Baixadas. Mais duas áreas:

Área n.º 25 — *Guaratiba* (incluindo Guaratiba, Sepetiba, Restinga e Ilhas da Baía de Sepetiba).

Área n.º 26 — *Bandeirantes* (incluindo S. Conrado, Barra da Tijuca e a Baixada de Jacarepaguá).

Respectivamente, 30.000 e 10.000 habitantes, em números redondos.

Zona mediterrânea. Sòmente uma área:

Área n.º 27 — *Jacarepaguá* (incluindo Campinho, Freguesia e Taquara).

Aproximadamente 85.000 habitantes.

Zona insular. Considerada, administrativamente, uma área única:

Área n.º 28 — *Governador* (incluindo Zona Universitária, Governador, Paquetá e mais ilhas pertencentes ao Distrito Federal, exceto as das áreas ns. 1 e 25).

Mais de 45.000 habitantes.

Em síntese: — Qual se acaba de ver, a enumeração das áreas atingiu a 28. Elas poderiam distribuir-se em 3 grupos. Nas do primeiro — 18 ao todo —, combinam-se a extensão reduzida do território e forte concentração demográfica. Nas do segundo, em número de 6, a população absoluta ainda é grande, mas o elemento espacial ganha apreciável destaque. Enfim, nas do ter-

ceiro — que são 4 —, predomina o tamanho físico, caindo consideravelmente as cifras de habitantes.

Seria supérfluo tentar-se a demonstração de que tais diferenças se compõem e que, se não do ponto de vista econômico ou financeiro, ao menos do administrativo, delimitaram-se unidades equivalentes. Isto aliás não constituiu a preocupação dominante, eis que o propósito do trabalho foi o de reconhecer formas reais e não o de elaborá-las segundo desenhos geométricos.

Positivamente, restaria uma questão única: a de saber se tôdas as áreas listadas justificariam a criação de uma correspondente Subprefeitura. O mais parece elementar e reduzir-se-ia ao devido proporcionamento e acomodação da máquina administrativa de cada Subprefeitura às particularidades da área a que tivesse de servir.

Depois da informação de que cerca de 89% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.000 habitantes, sente-se que a questão perdeu sua razão de ser. Contudo, no intuito de tranquilizar os mais preocupados com a multiparidade de Subprefeituras, o projeto estabelece que se institua, para a área dos Bandeirantes — o que se poderia estender às áreas de menos de 30.000 habitantes — uma espécie de administração distrital, embrião de Subprefeitura, dependente do Subprefeito de outra área vizinha.

Nos mapas (11) que vêm a seguir, organizados por zonas, apresentam-se as áreas delimitadas, de modo a facilitar sua visualização. A unidade geográfica ficou ressaltada apenas nalguns casos. Em compensação, certas indicações acrescentadas, como a localização dos núcleos comerciais ou o sentido das linhas de tráfego, permitirão formular juízos críticos.

Em cada área também estão figurados os serviços municipais existentes, que se transfeririam às Subprefeituras. Isto servirá para dar uma idéia da apreciável substância de que estas se formariam.

(11) Por absoluta falta de espaço, deixamos a contragosto de reproduzir esses mapas, que aumentariam ainda mais o valor da argumentação empregada, mas tornariam impraticável a divulgação básica do Plano a que afinal nos proporsermos.

Desenvolvimento Econômico e Planejamento

SAMUEL BENCHIMOL

O caso amazônico ()*

A profissão de fé municipalista que envolve o país nos últimos tempos nada mais é do que o despertar e a revolta das comunidades do sertão e do interior esquecidos. De um sertão e de um interior que hibernam há séculos na estagnação cultural e no subdesenvolvimento, trabalhando e produzindo no seu primarismo econômico face ao litoral e às metrópoles que prosperam e se cosmopolitizam perdendo em grande parte as raízes regionais na luta pelo enriquecimento através da indústria e do comércio.

Tal luta entre forças desiguais se reflete bem nos grandes delineamentos políticos da nação. De um lado fortes interesses políticos e econômicos radicados às grandes cidades brasileiras, onde residem as grandes massas trabalhadoras e as elites governamentais e empresariais, e de outro lado as populações internadas nos campos, nas selvas e nos rios lutando pela sua própria sobrevivência com os precários recursos herdados de uma secular estratificação social, cultural e econômica.

Não é de admirar, portanto, que a política da produção reflita um protecionismo industrial em flagrante com o abandono das atividades agrícolas; que a política cambial, através do sistema de agios dê um tratamento mais favorecido ao setor das indústrias enquanto que os produtos agrícolas e as matérias-primas sofram os efeitos de uma rígida política confiscatória; que na política dos preços enquanto impere o livre cambismo manufatureiro, a agricultura e a pecuária sofram as restrições dos tabelamentos e das imposições dos órgãos controladores; que na política fiscal, as cidades floresçam à custa dos investimentos governamentais com recursos obtidos através de impostos arrecadados da grande comunidade produtora rural; que na política social se implante uma custosa rede de assistência e benefícios às populações urbanas em contraste com o abandono dos trabalhadores do campo; que na política de crédito se facilite ao sistema bancário a ampliação dos meios de pagamento em benefício das atividades comerciais e industriais enquanto se racione ou se omite o crédito à atividade rural.

Este quadro conjuntural que apresentamos não é típico somente no Amazonas, mas nacional, pois abrange a grande maioria das circunscrições políticas e administrativas do país.

(*) Trabalho apresentado ao I Congresso Amazonense de Municípios, realizado em Manaus, em agosto de 1956.

Daí a razão do municipalismo ao procurar através de suas reivindicações dar senso de equilíbrio e justiça à política nacional, restaurando a dignidade municipal e reclamando uma participação maior no processo de redistribuição da riqueza nacional.

Os Congressos Municipais que se realizam periodicamente em todo o país servem assim para alertar as elites dirigentes para a necessidade urgente de seguir uma linha política de valorização do homem dentro de suas comunidades municipais. No entanto o municipalismo não pode ficar restrito à contemplação do problema. Cabe-lhe buscar as origens de tal desequilíbrio e enfrentar corajosamente as razões do quadro estagnacionista e procurar soluções práticas e objetivas. Do contrário seria se deixar atrair por um demagogismo municipalista, com base na oratória, no voto e na política que aproveita apenas a uns poucos, deixando a descrença e a desilusão a muitos.

* * *

Senhores Congressistas :

O problema que nos propomos a tratar na reunião de hoje — “*Desenvolvimento Econômico & Planejamento* com especial referência ao caso amazônico” — é um tema que interessa não somente a administradores e empresários, mas a todos aqueles que têm uma parcela de responsabilidade nos destinos políticos e econômicos regionais.

Vilas e povoados do interior amazônico e amazonense existem há séculos. Desde as investidas de PEDRO TEIXEIRA e FRANCISCO DE ORELANA, desde o tempo das missões religiosas, das tropas de resgate, das expedições em busca das especiarias até à história recente do “rush” da borracha, até os dias de hoje, passando por todo o período colonial, imperial e republicano, há mais de trezentos anos portanto, estabeleceram-se pequenas concentrações humanas disseminadas por todo o espaço continental amazônico. Tais comunidades não conseguiram prosperar e se desenvolver, tornando-se a maioria delas meros pontos de referência geográfica ou sedes municipais em expressão social e econômica. Decorridos êsses séculos após a sua fundação perguntamos: Por que essas comunidades municipais não conseguiram prosperar e crescer? Quais os motivos determinantes dessa secular estagnação econômica? Como quebrar o gelo dessa hibernação estrutural.

Se as perguntas geralmente são fáceis e simples de serem formuladas, as respostas se tornam sempre difíceis e complexas.

A análise do desenvolvimento econômico nas regiões atrasadas e subpovoadas, como é o nosso caso, indica em primeiro lugar a existência de uma situação que os economistas costumam chamar de *círculo vicioso da estagnação* que se tende a perpetuar dentro de um sistema de equilíbrio gerado pelo próprio subdesenvolvimento. O atraso gera o atraso. A pobreza seria a causa da própria pobreza. Causa e efeito se confundem agindo como forças que tendem a manter indefinidamente a comunidade dentro de um equilíbrio estagnacionista. Diz-se então que uma região é pobre, porque não tem transporte, não tem transportes porque não tem produção, não produz porque não possui recursos, não possui recursos porque a população é pobre. A região assim não investe porque escasseiam capitais, faltam capitais porque não existe, pou-

pança, os indivíduos não poupam porque a renda é baixa, a renda é baixa porque não se fazem novos investimentos. Não apenas no âmbito econômico tal círculo vicioso é verdadeiro, mas também nos outros setores colaterais. Com referência ao problema sanitário das regiões atrasadas se diz assim parafraseando: o homem é pobre porque não tem saúde, não tem saúde porque a sua dieta é precária, não se alimenta bem porque a sua renda e a sua capacidade de trabalho são baixas e a sua baixa produtividade passa a ser novamente a origem, a causa e o efeito da própria pobreza.

De outro lado surge o problema dos atrativos e incentivos. É ponto pacífico que as áreas de população rarefeita e grande base territorial necessitam de imigração e colonização maciça para a exploração do potencial econômico para elevar os níveis de vida. Como obter e atrair imigrantes, fixar colonos quando os recursos que a região dispõe são insuficientes para assistir a escassa população atual? Como atrair os capitais necessários aos novos investimentos reprodutivos para levantar a renda regional?

As chamadas econômicas externas, isto é, os investimentos públicos básicos e colaterais, os investimentos de infra-estrutura nos transportes, energia elétrica e estradas, e os investimentos sociais na rede escolar e hospitalar praticamente ou são inexistentes ou são deficitários. Tal situação não convida nem atrai os novos estabelecimentos em função dos riscos elevados e do alto custo operacional. Os capitais privados para se estabelecerem buscam as linhas de menor resistência no setor econômico, que são aquelas ditadas pela alta rentabilidade, ou aquelas em que o capital invisível das economias externas já se estabeleceu.

Podemos oferecer assim mais dificuldades que facilidades. Mais riscos do que lucros. Doença e não hospitais. Ignorância e não escolas. Impostos não incentivos. Mais política do que economia. Mais geografia do que demografia.

A poupança interna que é função da lucratividade dos negócios das classes empresariais e da renúncia e restrição ao consumo de grupos de menor renda são insuficientes para deflagrar a centelha do desenvolvimento para a ignição do sistema. Os depósitos na rede bancária que são o melhor índice para aquilatar a taxa de poupança e capitalização de uma comunidade, não chegavam em janeiro de 1956 a atingir 2 bilhões de cruzeiros na região amazônica, dos quais Cr\$ 1.374 milhões pertenciam ao Pará e um pouco mais de Cr\$ 400 milhões ao Amazonas. Tais depósitos nem sempre são resultados de uma poupança efetiva de vez que grande parte das vezes são produto de empréstimos do sistema bancário que cria a moeda escritural. De outro lado, o produto regional bruto da Amazônia, segundo as estimativas da Renda Nacional feita pela Fundação Getúlio Vargas, não atingia a 8 bilhões de cruzeiros, dos quais cabia ao nosso Estado aproximadamente 3 bilhões de cruzeiros, ou seja 6.000 cruzeiros *per capita*, valor que indica o quantitativo anual de bens e serviços produzidos.

A escassez da poupança interna que é função da renda regional obtida através do Produto Regional Bruto torna-se ainda mais reduzida pelo processo inflacionário que destrói o poder aquisitivo da moeda e o próprio incentivo a poupar e a investir.

Como região produtora e exportadora de matérias-primas e bens primários e importadora de bens de consumo e gêneros de subsistência ficamos numa dependência extrema dos mercados externos de exportação ou do mercado doméstico do sul. O primeiro amplia a instabilidade de nossa base econômica porque os preços flutuam em função da conjuntura internacional, como resultado da luta competitiva entre as países atrasados cuja capacidade de exportar é função de mão-de-obra barata e abundante. O segundo, o mercado interno que se expandiu consideravelmente a partir da II Grande Guerra, em substituição ao mercado do exterior, tornou a Amazônia cativa e caudatária de seus interesses. Por intermédio de um sistema rígido de preços, como no caso do monopólio da borracha, vendemos matéria-prima a preços fixos para comprar manufaturas e produtos alimentares a preços livres e inflacionados. Tal situação trouxe o pioramento de nossas relações de troca, isto é, a destruição da paridade que deve existir entre a capacidade de exportar e a de importar. Pela impossibilidade de exportarmos a inflação, porque o mercado externo não aceita de vez que independe dos custos internos, e o mercado doméstico é trabalhado através de um sistema regulado de funcionamento pouco flexível, sofremos o violento impacto dos custos de produção das matérias-primas exportáveis, diminuindo assim cada vez mais as taxas de capitalização e ocupança da gente amazônica.

Somente o monopólio de um determinado produto pôde garantir, por algum tempo, a prosperidade regional. Essa prosperidade permitiu criar os serviços básicos em apenas duas comunidades amazônicas: Belém e Manaus, que após a estagnação secular por que passaram nos séculos anteriores encontraram a oportunidade e a centelha para romper o círculo vicioso da estagnação. As outras comunidades amazônicas internadas ao longo dos rios, por serem caudatárias dos interesses das duas capitais amazônicas, não conseguiram aproveitar-se da oportunidade para fugir do marasmo e do estacionamento.

O ciclo da borracha silvestre, no entanto, foi um ciclo que morreu para sempre com a I Grande Guerra e jamais poderá acender na Amazônia a partida para o desenvolvimento. A falta de adaptação às novas condições criadas pela haveacultura, ou a impossibilidade de o fazermos com os recursos endógenos, nos fez parar no tempo, cristalizando uma estrutura extrativista de base empírica e primária que somente agora parece ceder. A persistência no entanto em tal ordem econômica completa o quadro estagnacionista do intermediarismo nas cidades e do extrativismo no interior. Não plantamos seringa porque não havia capital nem crédito disponíveis. Não havia capitais nem crédito porque éramos pobres. Hoje, continuamos não plantando porque além da persistente falta de capitais e créditos para apoiar a heveacultura, apareceu o terceiro fator contingente do desenvolvimento científico do mundo moderno, a técnica, que é condição primária para o sucesso agrícola. A grande aventura heveicultura da Indonésia, da Malásia, de Java e do Ceilão não se repetirá nos dias de hoje, sem apoio na tecnologia. E a prova está nos extintos seringaais da Fordlândia cujo insucesso fez abrir o caminho para a formação de Belterra em bases racionais e técnicas.

Muitos condenam a Amazônia por não se lançar às aventuras agrícolas, abandonando de vez, a fortuna extrativista. Contudo vale ponderar que a técnica agrícola geralmente não pode ser transplantada sem modificações. Ela tem que ser criada in-loco, pelo estudo e observação das condições regionais, ao contrário da técnica industrial que pode ser importada inteiramente e repetida seguindo as normas, padrões e especificações originais.

Tal situação constitui novo obstáculo aos países subdesenvolvidos, cuja baixa produtividade é um elemento perpetuador da pobreza. Tal obstáculo reside na dificuldade de criar uma agricultura de alto rendimento independente de um grande esforço científico.

A agricultura tornou-se, pelo desenvolvimento tecnológico, uma tarefa difícil e complexa, sobretudo se nela tiver realmente que repousar a base do crescimento de uma comunidade tropical. As empreitadas agrícolas passaram a requisitar grandes recursos para enfrentar os problemas de adubação e irrigação do solo, de mecanização do trabalho, e da genética das plantas. Não se pode romper o equilíbrio ecológico da vida vegetal ou animal sem pagar por ele. Os solos tropicais florestais, geralmente pobres, vivem mais em função de sua cobertura florística e da alta umidade e pluviosidade do que de sua fertilidade. Por outro lado a oferta limitada de mão de obra impede largos empreendimentos a não ser com base mecânica. Temos que criar os nossos próprios clones e aclimatá-los, corrigir a terra transformando o solo florestal em agrícola, fazer obra de pionerismo em toda a linha, se realmente quisermos criar uma comunidade próspera de base agrícola. A crise alimentar que se verifica em todas as cidades amazônicas, em grande parte reflete os obstáculos dessa estrutura.

A dimensão do mercado consumidor amazônico e o baixo índice de renda *per capita* de sua população não permite por outro lado um rápido desenvolvimento industrial. Os vultosos investimentos necessários à instalação de uma grande indústria exigem o apoio da poupança popular e das economias externas preexistentes, ambos deficitários na região amazônica. Tudo o que se fizer neste sentido será a preço de grandes sacrifícios ditados pela necessidade de investimentos colaterais que oneram de muito o custo operacional, como energia e força, transporte, importação de mão-de-obra especializada, etc.

Essas observações nos levam à tese inicial de que nas regiões atrasadas e de escassa base populacional existe uma tendência à cronicidade e perpetuação de uma sociedade estacionária vinculada ao círculo vicioso da estagnação dentro do equilíbrio do seu próprio subdesenvolvimento. O vigoroso e promissor quadro de riquezas florestais e minerais não pode gerar pela sua simples presença o desenvolvimento econômico.

Tais condições negativas no entanto, podem ser modificadas. Não há porque ser pessimista em face do passado recente e de uma longa tradição de atraso e abandono. A criação de uma atmosfera psicológica de confiança e otimismo é necessária para a subversão da ordem anterior e encaminhamento do sistema para novos rumos.

O progresso econômico portanto não é espontâneo nem automático. Ao contrário, ele precisa ser motivado e pôsto em movimento para que a economia

abandone a inércia. Esta deve ser a primeira preocupação das classes dirigentes com qualquer parcela de responsabilidade nos destinos de suas circunstâncias administrativas, ou da classe empresarial que manipula nas sociedades capitalistas a delicada teia dos negócios.

O rompimento do círculo vicioso da estagnação, a partida da inércia para o movimento, a centelha da ignição para o desenvolvimento pode se dar pelo aparecimento ou descoberta de um novo produto, pela introdução de uma nova técnica, pela implantação de uma nova indústria, pela aclimação de uma nova espécie vegetal de alto rendimento ou animal de alta resistência e grande produção. Pode se dar repentinamente pela descoberta de combustíveis sólidos ou líquidos como o carvão ou o petróleo, pelo achado de minerais básicos e estratégicos, pela formação de uma classe empresarial ativa, corajosa e alerta, pela imigração de forasteiros de mentalidade pioneira portadores de uma tradição cultural econômica e técnica, pela subida ao poder de uma elite política de grande capacidade de visão, ação e resistência que possa desembaraçar o sistema das peias burocráticas e da inércia, injetando na comunidade uma atmosfera de cooperação, de incentivo, de otimismo e confiança na ação dos seus líderes.

A história brasileira e amazônica está cheia desses episódios. Foi o açúcar no nordeste, o gado no São Francisco, o ouro em Minas Gerais, e café em São Paulo, a borracha na Amazônia. É bem verdade que houve falta de continuidade nesses ciclos de prosperidade, talvez por defeitos estruturais, falta de adaptação a novas condições competitivas, por exaustão, ou por fatores outros que cabe à história econômica interpretar. Mais recentemente, podemos citar como exemplos dessa inovação causadora de desenvolvimento em perspectiva, a introdução e aclimação da juta no Baixo Amazonas, e da pimenta-do-reino, em Tomé-Açu, o manganês do Amapá, o petróleo em Nova Olinda, a instalação da Refinaria de Petróleo em Manaus. Fora da Amazônia, a siderúrgica de Volta Redonda, a Hidrelétrica de São Francisco, o Banco do Desenvolvimento Econômico e tantos outros empreendimentos públicos ou privados que serviram para acelerar o passo do desenvolvimento brasileiro em substituição ao passado de estagnação, transmitindo ao sistema vigoroso impulso e incentivo. O importante é saber dar continuidade ao impulso, pois o desaceleramento de qualquer ritmo no movimento pode conduzir o sistema à inércia, como tantas vezes tem acontecido na história dos povos.

O rompimento, portanto, de uma estrutura estacionária no tempo e no espaço provém sempre de uma ação firme e continuada que pode ser da mais diversa origem ou procedência. Esse rompimento pode ser de caráter endógeno, isto é, partindo da própria reação dos indivíduos que vivem dentro do sistema pelo aparecimento de uma corajosa elite de empresários inovadores; pode ser de origem exógena, quando proveniente de um movimento extralocal de capitais, mão-de-obra e técnica que sejam atraídos por oportunidades vantajosas e facilidades oferecidas; pode ser de caráter dirigido quando o poder público chama a si a responsabilidade pela deflagração de tal movimento, por intermédio do planejamento.

O primeiro caso requer suficientes incentivos, perspectivas de alta rentabilidade, e a formação e existência de um setor nativo capitalista e empresarial

de fértil imaginação e coragem para abandonar a rotina em busca de riscos e aventuras. Neste caso estão as empresas pioneiras, homens de negócio, fazendeiros e agricultores que abandonam os métodos que conduziram as suas comunidades ao secular pauperismo, para aceitar a sorte e os azares da inovação.

O segundo caso pertence ao domínio da cooperação internacional ou extralocal, provinda de recursos obtidos pelas poupanças externas que afluem pelas perspectivas de lucratividade e rentabilidade de seus investimentos à procura de oportunidades promissoras para aplicação de capitais ociosos ou de baixa marginalidade nos seus países. Tal contribuição tende a desaparecer por força dos nacionalismos exagerados.

O terceiro caso pertence à técnica do planejamento econômico, com o qual o poder público se faz presente no domínio econômico, mediante um prévio traçado de metas e objetivos que se propõe a executar para implantação de uma nova ordem caracterizada pelo intervencionismo estatal geralmente de caráter corretivo, supletivo ou pioneiro. Tal método e técnica requer o conhecimento exato das possibilidades e necessidades regionais a fim de que o plano elaborado reflita as prioridades e urgências nos pontos estratégicos do sistema com vistas à criação de pontos de geminação que atuem, pelo seu efeito cumulativo, na superfície e na profundidade da estrutura. Requer sobretudo a formação de uma elite de planejamento e administradores de mentalidade industrial para obter o máximo do rendimento e alcançar em tempo certo as metas do programa.

No caso amazônico a promoção do desenvolvimento iniciou-se pela participação ativa e pioneira de capital estrangeiro ou de iniciativas extra-amazônicas. As economias atrasadas sofrem geralmente de falta de iniciativa pela pobreza de conhecimentos e recursos que lhes permitam romper a estagnação. Assim a formação dos serviços básicos de transportes e navegação, armazéns e portos, força e luz foi obra do capital inglês: Port of Pará, Pará Electric Co., Amazon River Steam Ship Co., Manaus Harbour Ltd., Manaus Tramways Co Ltd., Manaus Improvement Ltd. e outras companhias inglesas possibilitaram a arrancada inicial, no princípio deste século, pela construção de uma infra-estrutura que servisse de apoio à movimentação econômica das riquezas regionais. A criação do sistema bancário, do crédito e da rede distribuidora comercial tomou novo impulso pela participação de ingleses, portugueses, sírios e elementos de outras nacionalidades. A exploração e extração da borracha silvestre e o desbravamento dos seringais foi obra da imigração cearense e nordestina. A introdução da vitoriosa experiência agrícola da juta e da pimenta-do-reino foi uma inovação japonesa. A descoberta do petróleo em Nova Olinda se deve aos técnicos nacionais da Petrobrás. A exploração do manganes do Amapá tem o apoio, o capital e a técnica norte-americanos.

A participação propriamente amazônica nesse processo no entanto não foi desprezível. A população adaptou-se sempre às inovações e aos novos métodos de trabalho. Não ofereceu resistência ao progresso e ao desenvolvimento como tem acontecido em outras regiões subdesenvolvidas. Ao contrário, ela incorporou ao complexo regional as técnicas que lhe foram transmitidas e as ampliou. A cultura da juta é o melhor exemplo e a melhor esperança na capacidade de adaptação e aprendizagem da gente amazônica. Depois do episódio

dramático de sua aclimação pelos colonos japoneses, os ribeirinhos se asseinhorearam de processo fazendo da juticultura o esteio principal da economia amaznense, a partir dêste ano, em substituição à borracha.

O setor empresarial nativo tem dado provas, recentemente, de sua capacidade, de sua coragem e imaginação assumindo o papel que lhe cabe na tarefa de mobilização e desenvolvimento. Haja visto o aparecimento de novas indústrias como a da Fiação e Tecelagem da Juta e a Refinaria de Manaus que vai abrir novas fronteiras econômicas para a região no setor de combustíveis e da petroquímica resolvendo um dos problemas de infra-estrutura que terá profundos reflexos cumulativos no restante do sistema.

Neste setor endógeno, a despeito da precariedade do índice de capitalização, de vez que em tôda a Amazônia o lucro das empresas pouco ultrapassou a 900 milhões de cruzeiros, dos quais Cr\$ 650 milhões no Pará e Cr\$ 250 milhões no Amazonas, segundo estimativa para o ano de 1955, a despeito dessa precariedade, mais do que nunca a classe dos homens de empresa necessita criar uma mentalidade fortemente regional pela aplicação dos seus recursos e pela reinversão de seus lucros em empreendimentos locais que ajudem o desenvolvimento de suas comunidades. Já que a Amazônia não pode contar no momento com o auxílio de capitais extra-amazônicos, em larga escala, urge pelo menos que não se processe a fuga de capitais locais dos municípios para as capitais amazônicas, ou destas para outras partes do país e do exterior. Os municípios têm o dever de proporcionar todos os incentivos e facilidades para que se fixe o capital local evitando a sua natural atração para as capitais do Estado que tanto têm contribuído, no passado, para o empobrecimento municipal e a perpetuação de seu subdesenvolvimento.

A contribuição do terceiro setor, isto é, de planejamento, através da presença do poder público no domínio econômico para estimular o crescimento e transmitir condições e impulsos estimulantes, apoio de base, e possibilitar a germinação e o florescimento do sistema, por ser de introdução recente talvez não tenha podido ainda se fazer presente de forma mais ativa e eficaz.

A tal setor, hoje, sob a responsabilidade da Valorização Econômica da Amazônia, cabe talvez a principal tarefa de arrancar a região daquele equilíbrio estagnacionista para trazê-la e integrá-la ao ritmo do atual crescimento e expansão da economia brasileira.

Sem a presença de um vigoroso impulso externo o processo de crescimento terá que ser forçosamente lento em face dos baixos índices de poupança e capitalização que são responsáveis pela formação do fundo capitalista gerador de novos investimentos. Sem a sua presença teremos talvez que aguardar o outro século na expectativa do desdobramento e expansão da fronteira econômica brasileira que caminha do sul para o norte, subindo o Paraná-Paraguai ao encontro das vias naturais de penetração no Vale, através do Madeira, Tapajós, Xingu e Tocantins-Araguaia. Ou então esperar o impulso que se está formando na fronteira Amazônica não brasileira que virá favorecer o desenvolvimento da região setentrional, ocidental e do sudoeste amazônico.

Cabe assim ao poder público se quisermos atingir o desenvolvimento no curto prazo, conservando a Amazônia com características brasileiras, a tarefa urgente de criar condições e estímulos que possibilitem a formação de uma

economia próspera. Tal presença deverá se fazer sentir visando estimular e ampliar a iniciativa privada, fazer-se atuante onde esta se omite, suplementá-la e corrigi-la em favor do desenvolvimento harmônico e equilibrado. Justifica-se em toda a linha a política de criação da sociedade de economia mista, através da qual o poder público se associa com o capital privado.

Para tanto a técnica do planejamento se impõe para evitar duplicidade ou dispersão do investimento não-cordenados, e o melhor aproveitamento e aplicação dos recursos escassos. O planejamento torna-se tarefa difícil porque implica no selecionamento de prioridade e objetivos certos, para serem cumpridos em períodos predeterminados mediante a existência garantida de verbas disponíveis nas épocas devidas. Se o plano formal concebido, se a sua execução fôr precária por entraves burocráticos ou políticos ou se os recursos falharem, melhor seria não se tê-lo iniciado, porque viria dar ao sistema em vez de estímulo, o pessimismo, a desolação e a apatia.

Tal técnica pode abranger uma coordenação do governo dos três níveis: federal ou nacional, estadual ou regional, e municipal ou local. A fim de evitar superposições de planos com sensíveis reduções de sua eficácia e ação, os planos dos três níveis devem sempre funcionar dentro de um perfeito entrosamento de metas, objetivos, tarefas e responsabilidade hierarquizadas em atendimento aos princípios de urgência e prioridades. A escassez de recursos, sendo um princípio econômico universal e fatal, não permite aos planejadores a formulação de metas grandiosas divorciadas das realidades dos ingressos e receitas.

Geralmente os planos se iniciam nos escalões hierárquicos administrativos mais baixos para subir até ao órgão de cúpula, centralizador das decisões finais para fixação das metas. Dos objetivos locais e municipais para os regionais e nacionais. Em qualquer caso os objetivos nacionais devem se sobrepor aos regionais e estes aos locais em função de profundidade de seu impacto dos resultados e de seus efeitos sobre o sistema. Isto no caso de um planejamento envolver a totalidade das circunscrições do país, que é sempre muito difícil por força das peculiaridades regionais, como no caso do Brasil.

Por isso os planejamentos de caráter regional, no Brasil, tendem a se fixar como o âmbito ideal para uma política planejatória. Torna-se mais simples e de mais fácil controle, quando as metas do plano se destinam a operar num quadro onde as semelhanças sejam maiores por força da unidade de problemas regionais, que o torna mais compatível com a sua execução. Esse foi o espírito que presidiu aos grandes planejamentos do Vale de São Francisco e da Valorização Econômica da Amazônia e de outros planejamentos regionais em curso, e em projeção.

A existência de um planejamento regional que deve incluir certos e determinados objetivos não implica contudo na impossibilidade de criação de planejamentos municipais desde que haja recursos disponíveis. Claro que os objetivos teriam que ser extremamente limitados, como no caso amazônico, mas seria de todo conveniente que as autoridades municipais e as empresas locais estabelecessem um programa mínimo de trabalho em benefício do progresso de suas comunidades, dando aos municípios o incentivo para se fixarem nas suas comunas e nela aplicarem os seus recursos.

As Operações Município que estão se difundindo como resultado da política municipalista são exemplos de que as comunidades municipais podem contribuir para a solução de seus problemas. O município como base da estrutura política da nação necessita se converter e consolidar a sua base econômica para se fazer presente na grande tarefa da mobilização amazônica e nacional, através da participação ativa de suas elites políticas e econômicas no processo do desenvolvimento.

O imperativo amazônico exige que se adote não apenas uma fórmula de desenvolvimento com base exclusiva no planejamento do poder público. Face ao espaço continental amazônico outras fórmulas aqui indicadas como a participação ativa da classe empresarial nativa e os incentivos necessários à atração do capital, técnica e mão-de-obra extra-amazônicos serão condições essenciais para o domínio do complexo de estagnação instaurando uma economia e sociedade suscetível de progredir com os seus próprios recursos.

Fácil é continuar vivendo na apatia e na estagnação. Difícil é caminhar pela senda do progresso abrindo novas fronteiras de prosperidade e bem-estar.

A Sistemática Penal do Estatuto

CELSO DE MAGALHÃES

O DIREITO DE PUNIR

O Estado pode punir; daí a razão do Direito Penal, conjunto de normas que regulam essa faculdade, definindo os crimes e lhes estabelecendo as sanções.

Justifica-se o direito de punir, por vários sistemas que podem ser diferentemente classificados:

- morais, subjetivos ou absolutos
- utilitários, objetivos ou relativos
- ecléticos ou mistos.

O sistema se diz subjetivo, quando tem por fundamento o Princípio de Moral, que manda punir o mal e premiar o bem. A pena, para tais sistemas, é um mal que o delinqüente terá de sofrer, como consequência do dano por êle infligido a outrem: *malum passionis propter malum actions*. A pena, para tais sistemas, tem caráter exclusivamente expiatório: pune-se *quia peccatum est*.

O sistema se diz objetivo quando tem por fundamento o caráter profilático da pena; para êle, a pena se destina a intimidar os que, possivelmente, poderiam também delinqüir. Não se aplica, portanto, a pena segundo o princípio — *quia peccatum est*, mas por outro muito diferente — *ut ne peccetur*.

Os sistemas morais fazem tábula rasa do interesse social, visando apenas ao indivíduo; ao contrário, os sistemas utilitários ignoram o indivíduo, considerando apenas a sociedade. Os sistemas subjetivos confundem crime com pecado e vício, misturando, assim, Direito, Moral e Religião; os sistemas objetivos, por sua vez, possibilitam excessos penais, pois sempre haveria a justificá-los as elásticas razões de Estado.

Por isso, surgiram os sistemas ecléticos, num esforço para conciliar os dois sistemas que, separadamente, não satisfaziam à consciência jurídica: o direito de punir se justificaria pelo princípio da justiça absoluta, limitado, entretanto, pelo princípio da utilidade social. Não se puniria, conseqüentemente, *quia peccatum est*, nem, tampouco, *ut ne peccetur*, mas, sim, pela conjugação de ambos: *quia peccatum est et ne peccetur*. Pune-se porque o ato, em si mesmo, é danoso e ainda por ser prejudicial à conservação do grupo social.

ESCOLAS CRIMINOLÓGICAS

Os estudiosos dos assuntos penais reuniram-se em grupos diferentes, dando origem a várias escolas.

A Escola Clássica dava importância exclusiva ao crime em si; preocupava-se com o fato delituoso, considerando-o entidade abstrata, ficção jurídica, cujas características deveriam ser predominantes na fixação da pena, fôsse qual fôsse o agente dêsse fato, o criminoso.

Essa concepção deu origem a verdadeiras crueldades: a pena era sempre um ato de vingança social contra o delinqüente, e isso até mesmo após a revolução causada por BECCARIA, no século XVIII, com seu célebre livro — *Dei delitti e delle pene*.

Ainda CARRARA continuou dando importância apenas ao estudo do crime, sem atenção à pessoa do criminoso.

Tal concepção provocou, como não poderia deixar de provocar, o movimento oposto da Escola Antropológica, onde pontificaram LOMBROSO, FERRI, GAROFALO: o criminoso era tudo; o crime, em si, nada, o que não deixava de ser outro exagêro.

A Escola Clássica considera o homem imputável, porque é livre em suas ações: seu postulado básico é, portanto, o livre arbítrio: podendo o homem discernir entre o bem e o mal, e optando pelo mal, deverá ser punido.

Para a Escola Antropológica, também chamada positiva, ao revés, o homem não é livre nas suas decisões, não podendo, pois, discernir, entre o bem e o mal; assim, se porventura delinqüer, terá de ser punido apenas porque se tornou temível para a sociedade, que dessa forma se defende dêle. A pena tem, pois, caráter de autodefesa social; não há uma responsabilidade individual, mas social.

Deslocando-se a Escola Positiva para um exagêro oposto ao da Escola Clássica, não satisfaz a todos os estudiosos, pelo que surgiu a *Terza Scuola*, a Escola Eclética ou crítica. Essa nova escola é, como a antropológica, determinista: o homem é conduzido à prática do crime, não lhe sendo facultado discernir livremente, mas, a despeito disso, torna-se moralmente responsável, pois se não é livre na concepção, não deixa de o ser na execução: *libertas non est volendi sed quae volumus faciendi*.

CRIMINOSOS

A Escola Clássica e a Escola Antropológica pura perderam terreno. Ora, admitido que o crime resulta de fatores antropológicos e mesológicos, necessário se tornava classificar os tipos humanos por suas possibilidades criminais, pela tendência a delinqüir. Isso se impunha tanto mais, quanto deveria variar o grau de imputabilidade de cada um, conforme a classificação que lhe coubesse na escala estabelecida.

Se bem que não se atenham, hoje, os criminalistas, aos esquemas de FERRI ou de LOMBROSO, nenhum dêles deixa de reconhecer que cada criminoso é um caso a ser considerado à parte, a fim de determinar-se o grau de liberdade de que dispunha êle no momento de decidir.

E isso está de tal forma incorporado à consciência jurídica dos povos cultos, que a própria Constituição Federal, no seu art. 141, § 29, dispõe, *verbis*:

“A lei penal regulará a individualização da pena...”

e, secundando-a no que dispõe, diz o Código Penal, no seu art. 42, *verbis*:

“Compete ao juiz, atendendo aos antecedentes e à personalidade do agente, à intensidade do dolo ou grau da culpa aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime:

“I — determinar a pena aplicável, dentre as cominadas alternativamente;”

“II — fixar, dentro dos limites legais, a quantidade da pena aplicável.”

FUNÇÃO DA PENA

A pena não possui, modernamente, o caráter de castigo, nem é imposta por vingança social: ela tem caráter profilático, pois visa à readaptação do delinqüente à sociedade. Daí seu caráter individual: a pena, a despeito de ser ditada pelo fato delituoso, gradua-se conforme a personalidade do agente do crime.

Por isso, para toda pena há um limite mínimo e um limite máximo, dentro dos quais decide o arbítrio do julgador, depois de analisar circunstâncias agravantes e atenuantes de cada culpado. Quem comete, por exemplo, crime de peculato, fica sujeito às penas cumulativas de reclusão e multa; não poderá sofrer outras mais graves ou mais leves, porque somente essas foram fixadas para aquele fato criminoso. Mas tanto a pena de reclusão, como a de multa podem variar em quantidade, respectivamente, desde 2 até 10 anos, e de 5 até 50 mil cruzeiros, conforme forem a personalidade do delinqüente, as condições e circunstâncias do crime.

O fixar-se uma só pena para cada crime seria regressar à Escola Clássica, vingando-se, no criminoso, a ofensa irrogada à sociedade.

A Criminologia moderna adota princípio semelhante ao da Medicina: assim como não há doença, mas doente, não há crime, mas criminoso.

DISCIPLINA

As relações entre o servidor e o Estado assentam numa ordenação jurídica bem caracterizada.

Toda relação jurídica há de basear-se no Direito como doutrina, como fato social, como Ciência, e não num amontoado de regras esdrúxulas e desconexas, geradas pelo capricho de legislador indulto.

Como ciência, o Direito não constitui compartimento estanque, mas terá de relacionar-se a várias ciências, em cujos princípios irá haurir os fundamentos para as normas que estabelece.

Assim, as relações entre o servidor e o Estado devem ser cientificamente estabelecidas, não podendo constituir disposições que apenas expressem o

poder soberano do Estado em impor ao mais fraco aquilo que, na sua onipotência, pode, mas não deveria fazer.

O exercício da função pública impõe deveres ao servidor, dos quais uns são de caráter disciplinar e outros de caráter penal.

Os deveres disciplinares são aqueles que se referem:

- à ordem dos trabalhos
- à hierarquia.

Os deveres penais são os que assim forem considerados no Código e Leis Penais, pois

“crime é a violação imputável da lei penal”.

Pela violação dos deveres a que está sujeito, podem ser aplicadas ao servidor penas disciplinares e criminais.

Quando se trata de crime, cai o servidor sob a sistemática do Direito Penal, e o fato praticado ficará sob a apreciação do Juiz togado, homem de cultura e formação jurídica, técnico capaz de bem sopesar atenuantes e agravantes, para graduar a pena na justa medida requerida pela individualidade do criminoso.

Quando se trata de falta disciplinar, porém...

Daí certas contradições no apreciar o mesmo fato na esfera administrativa e na esfera judiciária: para a autoridade administrativa, prevalece o arbítrio; para a autoridade judiciária, a ciência do Direito. Enquanto uma procura impor sua vontade, a outra procura aplicar princípios racionalmente estabelecidos.

PENAS ESTATUTÁRIAS

Dispõe o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, no seu art. 201, *verbis*:

“São penas disciplinares:

- I — Repreensão
- II — Multa
- III — Suspensão
- IV — Destituição de Função
- V — Demissão
- VI — Cassação de aposentadoria ou disponibilidade.”

Depois de enumerar as penas, deixa o EF o campo livre para sua imposição, pois, art. 202, *verbis*:

“Na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, e os danos que dela provierem para o serviço público.”

Esse critério é o mesmo da Escola Clássica: somente o ato é que dita a pena; a personalidade do delinqüente não importa.

Dir-se-á que falta disciplinar não é crime e que, portanto, essa aproximação é inconsistente. Mas não é tal; não existem duas Penclogias, duas sistêmicas penais: o direito de punir é um só e terá de fundamentar-se, seja qual fôr o aspecto de que se revista, no mesmo princípio. O que distingue a falta disciplinar do crime é que a primeira é violação de uma norma de serviço ou de dever de obediência, ao passo que o crime é a violação de uma regra essencial à ordem social.

Parece que o legislador estatutário teve uma intenção, mas foi traído ao redigir o que pensou: o que se sabe, e está certo, é que não se aplicará, necessariamente, a pena de repreensão à primeira falta cometida, mas que, dada a gravidade dela, poder-se-á aplicar mesmo a mais grave, que é a de demissão.

Esse seria o princípio da Escola Eclética, o mais justo, tanto para a sociedade como para o indivíduo.

Comentando o art. 202/EF, diz CONTREIRA DE CARVALHO, *verbis*:

“Não dá, assim, o Estatuto acolhida ao princípio da gradação de penas relativamente à ordem da perpetração das faltas cometidas... É ainda esse um traço diferencial entre o Direito Penal e o Disciplinar. Naquele, leva-se em conta a condição de primário do indiciado e outras circunstâncias que, no Direito Administrativo, não são consideradas. Na apuração da responsabilidade administrativa do acusado, leva a Administração em conta, apenas, as circunstâncias agravantes. Procedimento unilateral que contraria os fins do Direito.”

A despeito dessa rigidez estatutária, nada há que objetar quanto às penas de repreensão, suspensão e destituição de função.

Com efeito, repreensão, que se aplica nas faltas leves, nada mais é que uma censura escrita, não admitindo gradação, pela própria natureza de que se reveste.

O mesmo ocorre com a destituição de função: é destituído quem ocupa uma função gratificada e nela procede com falta de exação, provada em processo administrativo.

A pena de suspensão é, em si mesma, graduável, pois pode variar até o máximo de 90 dias. É verdade que, segundo o art. 202/EF, nessa graduação, a autoridade terá de ater-se à gravidade da falta, mas o que se verifica é que todo julgador de formação jurídica age, ainda que subconscientemente, tendo em vista as condições do servidor, atenuando-lhe ou agravando o ato praticado.

Aplica-se a pena de suspensão nas reincidências em faltas leves ou nas seguintes faltas graves:

- referir-se de modo depreciativo às autoridades públicas
- retirar da repartição, sem licença, documento ou objeto, desde que isso não constitua crime
- promover manifestação de aprêço ou despreço na repartição
- fazer ou subscrever lista de donativos na repartição.

DISPOSITIVOS INÓCUOS

Mandando punir as manifestações de aprêço e as listas de donativos, manteve o Estatuto atual dispositivos universalmente reconhecidos inócuos do Estatuto anterior. Perdeu êle a excelente oportunidade de mandar cancelar uma proibição a que ninguém obedece, a começar pelas mais elevadas autoridades. E isso não me parece mal nenhum: as manifestações de aprêço e as listas de donativos revelam a excelência de moral de uma equipe de trabalho. Sempre se fizeram e se fazem, nas repartições, listas de donativos e manifestações de aprêço. Se alguém, procurando fugir a um convite para qualquer delas, invoca a proibição estatutária, fica mal visto.

O legislador estatutário sabia disso: todos o sabem. Faltou-lhe, porém, o necessário senso sociológico: a lei positiva não erradica o costume sólidamente estabelecido; a função da lei é reconhecer o costume e dar-lhe forma jurídica, não contrariá-lo.

Assim, não há autoridade que puna alguém por promover manifestação de aprêço ou lista de donativo. E ainda mais com a pena de suspensão.

DEMISSÃO

Mas onde a questão avulta de importância é nas faltas punidas com a pena de demissão ou cassação de aposentadoria e disponibilidade, equivalentes, para todos os fins.

Com efeito, será imposta a pena de demissão nos casos de:

- crime contra a Administração Pública
- incontinência pública escandalosa, vícios de jogos proibidos, embriaguez habitual
- insubordinação grave em serviço
- ofensa física em serviço contra colega ou estranho, salvo legítima defesa
- valer-se do cargo ou função para obter vantagens indevidas
- coagir ou aliciar subordinados para fins políticos
- participar de gerência ou administração de empresa
- praticar a usura
- cometer a pessoa estranha, fora dos casos da lei, atribuição sua.

Não satisfeito em iniciar a lista pelos crimes contra a Administração Pública, resolveu o legislador estatutário citar, na enumeração que fez:

- abandono de cargo
- aplicação irregular dos dinheiros públicos
- revelação de segredo conhecido em razão do cargo
- lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional

- corrupção passiva
- pleitear, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas (advocacia administrativa)
- receber propinas etc...

levando, assim, a confusão aos espíritos, pois parecia desconhecer que tudo isso já estava contido na expressão geral — crime contra a Administração Pública, que encabeçou a lista do art. 207.

A enumeração estatutária dos casos passíveis de demissão é digna de dois reparos:

EMBRIAGUEZ HABITUAL

A embriaguez, seja alcoólica ou não, pode ser eventual ou habitual. Da eventual ninguém está livre, participe ou não do fato uma determinante voluntária. Para essa, o Estatuto não indica a pena a aplicar quando essa é que deverá ser passível de punição.

Que fará a autoridade a um auxiliar seu que se apresente *uma vez* embriagado em serviço?

Promoverá sua demissão?

Não pode, porque a embriaguez não é habitual.

Suspendê-lo-á por uns tantos dias?

Não pode porque o fato não está capitulado entre as proibições impostas ao funcionário.

Deixá-lo-á impune?

Não pode, porque o exemplo é pernicioso.

E então?

Nada mais resta, e tudo porque o legislador estatutário arriscou-se ao sempre perigoso — *ubi lege distinguit*... das enumerações.

Mas o que atinge as raias da aberração e da incultura é mandar demitir o ébrio habitual.

Não há quem saiba hoje que a embriaguez habitual, o alcoolismo, é doença a ser tratada por especialistas e não falta a ser punida pela autoridade.

De um lado, o legislador manda aposentar com todos os vencimentos o funcionário atacado de alienação mental, em qualquer de suas formas; do outro manda demitir o alcoólatra. É como se, em pleno século XX, mandasse lapidar os loucos!...

INSUBORDINAÇÃO

Na enumeração que faz, usa o Estatuto de uma impropriedade, quando determina a demissão do servidor que praticar

“insubordinação grave em serviço”

Evidentemente, o que se quis dizer ali foi

— indisciplina grave em serviço —

Com efeito, a indisciplina se revela pela desobediência às ordens recebidas, seja qual fôr o modo de o fazer; assim, a indisciplina pode ser leve ou grave: um servidor que, devendo chegar mais cedo ao expediente, *não veio porque não quis*, mas, quando interpelado pelo chefe, fica submisso, cabisbaixo, respeitoso, *indisciplinou-se, mas não se insubordinou*.

A insubordinação é sempre *reação violenta contra o superior*. Assim, se ao ser interpelado pelo chefe, o servidor faltoso lhe disse em tom áspero que *não veio porque não quis*, porque sua ordem era absurda, porque já está cansado da perseguição que o chefe lhe move... *insubordinou-se*.

A insubordinação é sempre grave: a indisciplina, não.

GRADAÇÃO DA PENA

Considerando os casos de demissão, o legislador incluiu, entre eles, os crimes contra a Administração Pública. Ora, nesse caso, o servidor terá que ser submetido à jurisdição do Poder Judiciário, cai na órbita do Direito Penal, ficando, portanto, protegido pelo critério científico do julgamento, pois ali sua personalidade poder-lhe-á servir de atenuante à prática do ato delituoso. Não importa que já o tenham demitido administrativamente: a absolvição no fôro criminal, a despeito da independência das responsabilidades, dar-lhe-á direito à reintegração, pois não poderá prevalecer o ato da autoridade administrativa contra a decisão jurídica de última instância.

O perigo está nos atos que não constituem crime, mas justificam a demissão.

ABSURDO JURÍDICO

Consideremos uma dessas faltas que não representam violação a nenhum dos dispositivos do Código Penal e que, por isso, subtraem o servidor à jurisdição do Poder Judiciário:

“exercer comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista, cotista ou comanditário”.

Juntemos êsse ao dispositivo anterior:

“participar da gerência ou administração de empresa industrial ou comercial, salvo quando se tratar de cargo público de magistério”.

Assim, um servidor qualquer pode participar de sociedade por cotas, de responsabilidade limitada. Não poderá, entretanto, ser gerente dela. Ora, é da essência de sociedade dessa natureza que, no silêncio do contrato, qualquer dos sócios poderá usar da firma social.

O uso da firma é ato de gerência; logo, qualquer dos servidores pertencentes a uma sociedade por cotas de responsabilidade limitada poderá, eventualmente, em casos dêsses, ser chamado a praticar ato de gerência.

Há, pois, necessidade de distinguir entre a prática sistemática da gerência e a prática de um ato de gerência, em circunstâncias especiais, para facilitar ou não prejudicar os negócios sociais.

Nem todos os atos de gerência poderiam assim caracterizar o dolo, sem o qual descabida a imposição da pena.

Mas o Estatuto não permite essa indagação: praticou ato de gerência, será demitido!...

Isso não passa de rematado absurdo, de critério aberrante de qualquer cultura jurídica, indigno de figurar em código de país onde pontificam e pontificaram tantos luminares do Direito.

Não se indaga quanto tempo de serviço tem o funcionário faltoso, que comissões desempenhou, que elogios recebeu, qual sua utilidade para o serviço público... Nada disso importa: praticou ato de gerência, será demitido!

Ainda que esse ato seja a simples assinatura num cheque de pagamento cuja procrastinação seria danosa à sociedade!

E tudo por que? Porque o Estatuto se apegou à Escola Clássica de Criminologia, que faz do ato o único critério normativo da pena, quando o elaboraram posteriormente ao Código Penal vigente, onde predominam os princípios modernos da Escola Eclética!

Mas qual o julgador que, ao apreciar um fato dessa natureza, deixará de lado considerações subjetivas, terá a desumanidade de impor a pena de demissão a um funcionário digno de encômios, quando a falta, a despeito da crueldade estatutária, se lhe afigura leve?

Mas como poderá ele deixar de aplicar a pena draconiana, se do processo ficou caracterizada a falta?

Tudo seria diferente se o legislador estatutário houvesse disposto, para o art. 207/EF, da seguinte forma:

"A pena de demissão *poderá* ser aplicada nos casos de:"

Estaria assim o julgador habilitado a graduar a punição, conforme as circunstâncias do fato concreto, chegando, então, se necessário, à pena máxima.

DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO

Mas existe coisa ainda digna de reparo.

Assim como não há pena autônoma de multa, pois essa resulta sempre da conversão da pena de suspensão, quando o serviço exigir a continuidade do trabalho, também não há pena de "demissão a bem do serviço público".

A pena é de "demissão" que, para certos casos, será seguida do adendo — "a bem do serviço público". Pelo menos é o que se infere dos termos estatutários porque, na realidade, aquela expressão acrescentada à pena, muda-lhe o caráter, tem força de — pena acessória, uma vez que é impeditiva de readmissão, torna o servidor incompatível para o exercício de cargo ou função, mesmo em autarquias.

Evidentemente, existe aí uma restrição de direito essencial, pois, segundo a Constituição Federal, art. 145, parágrafo único, *verbis*:

"A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social."

Ora, não pode haver restrição de direito fora dos casos expressos em lei, pois, *verbis*:

"Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (CF/art. 141, § 2.º).

Qual foi a lei que determinou não poder voltar à atividade o servidor demitido “a bem do serviço público”?

Não existe; a determinação partiu do Presidente da República, em despacho a uma exposição do D.A.S.P.

E podia o Presidente da República, ou pode essa autoridade restringir direitos individuais?

Claro que não; logo, aquela decisão não tem valor jurídico.

É óbvio que, em certos casos, o funcionário demitido “a bem do serviço público”, como por exemplo o peculatório, não deverá voltar à atividade do Estado... *tão cedo*.

Mas aquela restrição, pela forma por que a entendem, não é limitada no tempo: é eterna, o que significa que *nunca mais* poderá o funcionário reabilitar-se!

Ora, isso atinge às raias da monstruosidade jurídica.

Na sistemática do Direito Criminal, admite-se a reabilitação e, em muitos casos, a interdição de direitos só se faz por prazo legalmente fixado. Para o peculatório, por exemplo demitido “a bem do serviço público”, a sentença que o condenar à pena de reclusão e de multa, também lhe imporá a incapacidade para investidura em função pública, *mas enquanto durar a execução da pena ou da medida de segurança detentiva* que a acompanhar.

Assim, enquanto o Direito Criminal limita a incompatibilidade no tempo, o Direito Administrativo a mantém *ad perpetuam*!

Mas a contradição aí não existe só para com o Direito Criminal: ofende a própria sistemática da Constituição.

Com efeito, se o Senado condenar o Presidente da República por crime de peculato, priva-o do cargo e o considera incompatível para qualquer função pública *pelo prazo máximo de cinco anos*, limitando, destarte, a restrição de direito. Mas o funcionário, condenado pelo mesmo crime, e por decisão da mesma autoridade presidencial, *nunca mais* terá outra oportunidade de ingressar nos quadros do pessoal, como agente do Estado!...

Isso tudo considerado, não se pode deixar de concluir que o mandamento do art. 209/EF que determina o acréscimo da frase — “a bem do serviço público” à pena de demissão só tem valor moral, carecendo de qualquer efeito jurídico, como aberrante que é da doutrina e da lei e, assim, insustentável pelos Tribunais e Juizes.

CASSAÇÃO DE APÓS-ENTADORIA E DISPONIBILIDADE

O funcionário em disponibilidade e o aposentado são inativos. Mas existe, entre eles, grande diferença: o que está em disponibilidade aguarda aproveitamento, é um servidor pronto a ser chamado a qualquer hora. Não se compreende, assim, que fique livre das normas disciplinares. A disponibilidade para o civil equivale à reserva para o militar.

O aposentado, ao contrário, é aquele que foi afastado do serviço, presumivelmente, a título definitivo, recebendo do Estado proventos que lhe garantam a subsistência, seja como prêmio aos serviços que prestou, seja como de-

corrência das conquistas sociais dos últimos tempos. A aposentadoria, para os civis, equivale à reforma dos militares. Não se compreende, assim, que o funcionário aposentado fique sujeito às mesmas normas disciplinares dos outros servidores.

Mas o legislador estatutário assim o entendeu.

Não se pode censurá-lo em alguns casos, mas não deixa de haver excessivo, rigor, quando manda cassar a aposentadoria ao servidor que aceitou ilegalmente cargo ou função ou praticou usura.

Para o aposentado que aceitasse ilegalmente outro cargo ou função a pena deveria ser a perda do último cargo, com reposição do que houvesse dele recebido. Não a perda do prêmio a que fez jus, por serviços já prestados ou por desgaste físico comprovado.

E quanto à usura, é inconcebível a ojeriza do legislador estatutário pela agiotagem.

Que é coisa feia a uma, não se discute; que deve ser reprimida, não se contesta; mas que justifique a cassação da aposentadoria ou a demissão, é demais. A usura não é nobre, mas também não é infamante.

RECURSO

Quando o funcionário se sente prejudicado por decisão da autoridade a que está subordinado, poderá pedir-lhe que reconsidere seu ato. Evidentemente, o pedido de reconsideração terá de ser formulado mediante argumentos oportunos. Se a reconsideração não fôr concedida, poderá o funcionário subir à instância imediatamente superior, para o mesmo fim. Terá, evidentemente, de fundamentar seu pedido.

A mesma coisa ocorre no fôro judiciário: os recursos são fundamentados, instruídos, mas não exigem, necessariamente — e nem isso seria possível que, de cada vez, isto é, de uma instância para outra, formule o postulante argumentos inéditos.

O que se pretende, com os recursos, é deferir a nova autoridade o exame da mesma questão, o estudo dos mesmos fatos e a consideração, quiçá, dos mesmos argumentos.

A mesma processualística adotou o Estatuto vigente; no entanto, não se admite, na prática administrativa, renovação de recursos, senão quando, ao dirigir-se a uma nova instância, apresenta o funcionário novos argumentos. Ora, isso redundaria em cercear o recurso, pois tais argumentos não podem ser assim tão variados. O que se deveria deferir à autoridade superior não eram os argumentos novos, mas nova apreciação dos mesmos argumentos, pois, não raro, considera a instância superior relevantes as razões que a menor desprezou.

Como se vê, há, evidentemente, muita coisa a corrigir na penologia estatutária. Ela ainda se ressentia do espírito medieval do Conde de Lippe e melhor seria adaptá-la às conquistas da Ciência, que ao discricionarismo de vontades reacionárias.

PARECERES

Consultor Geral da República

Otorga de escritura definitiva de compra e venda de glebas a colonos pela Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande.

PARECER

Nº de referência: 283-Z.

A Companhia Estrada de Ferro S. Paulo-Rio Grande, anteriormente à sua incorporação ao patrimônio da União (Decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, respectivamente, de 8 de março e 22 de julho de 1940) prometeu vender lotes de terras das grandes áreas de sua propriedade no Estado de Santa Catarina a diversos colonos; que na posse das glebas e quites com o seu preço, não, haviam ainda assinado a escritura de compra e venda.

Orça a Cr\$ 26.482,50 o total das vendas nas condições referidas, sendo de 11.390.025 m2, ou seja, cerca de 1.149 hectares a área comprometida.

Com a posterior incorporação da empresa ao patrimônio da União dúvidas foram suscitadas com relação à propriedade das glebas, uma vez que não possuem os colonos escrituras transcritas ou averbadas no Registro de Imóveis; e, quando dissipadas tais dúvidas, a quem de direito competeria outorgar as escrituras definitivas ou ressarcir os prejuízos dos colonos, atendendo a que não abrangeu a incorporação o passivo, mas só o ativo da empresa que conservou a sua mesma personalidade jurídica.

Submetido o assunto ao Ministério da Fazenda, alvitrou a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, outorgasse as escrituras definitivas de compra em exposição de motivos, baseada em parecer da douta Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, exposição que foi aprovada pelo Presidente da República por despacho publicado no *Diário Oficial* de 9 de agosto de 1954.

Solucionadas pelo Chefe do Executivo as dúvidas suscitadas, outra assalta a Superinten-

dência das Empresas Incorporadas, já agora com referência a interpretação da cláusula do trecho adiante transcrito do parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que alicerçou o despacho presidencial:

“Se, como está declarado, os reclamantes ajustaram com a empresa a aquisição das glebas e satisfizeram, integralmente o preço, não, há senão proceder à transferência do direito de propriedade. No que tange à incorporação da ferrovia ao patrimônio da União, determinada pelos decretos-leis ns. 2.073 e 2.436, de 8 de março e 22 de julho de 1940, é de salientar-se que não abrangeu as terras por ela alienadas, eis que tudo se efetivou antes do indicado evento. A solução sugerida constitui, pois, um imperativo, devendo a Superintendência ser autorizada a adotá-la *usando-se, em cada caso, das necessárias cautelas*”.

Declara a Superintendência desconhecer “o alcance da restrição feita ao seu proceder” com a última frase do tópico acima reproduzido: — “usando-se, em cada caso, das necessárias cautelas”; — pois “tanto se pode referir apenas às formalidades extrínsecas do ato, preenchíveis com a identificação do adquirente e da área por ele comprada, para a outorga devida ou ao exame da transação sob o ponto de vista legal”.

Data venia da Superintendência das Empresas Incorporadas, a cláusula em tela só se pode referir às formalidades extrínsecas do ato, como a identificação do adquirente e da área por ele comprada e o efetivo recolhimento dos preços, do contrário não teria a Presidência da República aprovado, por despacho, a exposição de motivos do Ministério da Fazenda, fundamentada em parecer jurídico que conclui expressamente, por que outorgue as escrituras definitivas das glebas vendidas aos colonos reclamados, acentuando até, com meridiana clareza, que a incorporação da empresa “não abrangeu as terras por

ela alienadas, eis que tudo se efetuou antes do indicado evento”.

Para evitar, entretanto, quaisquer outras alegações de vícios ou perplexidades, considerado o fato de haver a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande conservado a sua personalidade jurídica apesar de encampada pela União, sugere esta Consultoria Geral que esteja presente, por seu representante legal, aquela empresa no ato da outorga das escrituras pela Superintendência das Empresas Incorporadas.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 16 de maio de 1957.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

“Aprovado, 27-6-57”.

(Rest. proc. M. F., em 28-6-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 28 de junho de 1957, nas páginas 16.357-58 — Seção I).

Prazo para requerer revisão de processo administrativo de que tenha resultado demissão.

PARECER

Nº de referência: 244-Z.

Propõe o Departamento Administrativo do Serviço Público, em exposição dirigida ao Chefe do Governo, o reexame, por esta Consultoria Geral, do Parecer número 412-T, proferido por um dos meus ilustres antecessores, a respeito do art. 233 do Estatuto dos Funcionários Públicos, sobre a oportunidade dos pedidos de revisão dos processos administrativos de que resultou pena disciplinar, de demissão.

Eis a determinação do referido preceito legal: “Artigo 233. A qualquer tempo poderá ser requerida a revisão do processo administrativo de que resultou pena disciplinar, quando se aduzam fatos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do requerente”.

Concluiu o citado Parecer nº 412-T, proferido pelo ex-Consultor Geral da República Doutor CARLOS MEDEIROS SILVA que o art. 233 tem que se harmonizar com o dispositivo, também de ordem legal, que

estabelece a prescrição, em cinco anos, de todo e qualquer direito contra as pessoas jurídicas de direito público:

“A iniciativa da revisão, entretanto, tem, necessariamente, limite no tempo e este há de ser o da prescrição quinquenal. A expressão “a qualquer tempo”, empregada no art. 233 do E. F., deve ser interpretada de acordo com o sistema legal vigente, que estabelece prazos curtos e rígidos para a apreciação judicial dos atos administrativos.

Em verdade, julgada procedente a revisão, diz o art. 288 do E. F., “tornar-se-á sem efeito a penalidade imposta, restabelecendo-se todos os direitos por ele atingidos”.

A faculdade de reconhecer direitos contra o Estado, por parte das autoridades administrativas, encontra obstáculo na prescrição quinquenal, cuja invocação é dever indeclinável.

Não tem aplicação, por analogia, o art. 622 do Código de Processo Penal. A revisão criminal tem cabimento em se tratando de processos findos e tem objetivos muito diversos dos visados na chamada revisão dos processos administrativos, regulada no novo Estatuto. Esta tem por finalidade rever atos disciplinares e seus efeitos são de ordem funcional e pecuniários, como os de uma ação cível intentada contra a Fazenda Pública”.

Segundo expõe o D.A.S.P. ao Presidente da República, “a tese sustentada pelo referido Consultor não encontrou receptividade nos meios administrativos, onde a opinião é unânime em reconhecer que não há disposição essencial entre revisão administrativa e revisão penal”, donde a conclusão de ser lícito a qualquer tempo, o pedido do servidor público punido.

Em minha opinião, não há razão de modificar-se o princípio exposto no citado parecer aprovado pelo Presidente da República (*Diário Oficial* de 14-6-54, página 10.588).

A finalidade do chamado direito de punir do Estado é a manutenção e a reintegração da ordem jurídica geral, mediante a aplicação de penas, enquanto que a do direito disciplinar é a de atenuar, manter, reintegrar e melhorar com meios corretivos ou depurativos as condições de uma relação particular de autoridade (*Mentre il diritto penale ha per suo ufficio il mantenimento e la reintegrazione dell'ordine giuridico gene-*

rale, mediante la comminatória e l'applicazioni di pene, il potere disciplinare miso ad attuare mantenere, reintegrare e migliorare, co' mezzi correttivi ed epurativi, le condizioni d'un rapporto particolare d'autorità (MANZINI, *Il diritto disciplinare e il diritto penale in Trattato di Diritto Penale*, vol. I, Turin, 1950, pp. 103-4).

Tendo isso é verdade que o funcionário público somente pode sofrer punição enquanto funcionário, de tal sorte que, perdendo essa qualidade, fica impune.

No Parecer nº 207-Z, tivemos ensejo, de, apoiado em tratadistas de escol, mostrar as finalidades diversas da pena administrativa e da pena criminal, que, na verdade, têm diferentes objetivos ou, para usarmos a expressão de ARNALDO DE VALLES, há, a propósito, "diferença per scopo". Com efeito, atendendo ao escopo, as penas criminais são estabelecidas para garantia da convivência humana, enquanto que as penalidades disciplinares visam à eficiência dos serviços públicos. E, mostramos, então, as consequências diversas que resultam dos diferentes objetivos a saber, do processo criminal e do processo administrativo (Parecer nº 207-Z, *Diário Oficial* de 22-2-57, página 4.146).

Na última edição de seu *Traité de Droit Administratif*, WALINE põe em destaque consequências diversas das finalidades dos dois procedimentos: "*Pas de liste limitative des fautes punissables. — La loi n'établit pas la liste limitative des faits qualifiés 'fautes de nature à justifier une sanction disciplinaire' (ou, plus brièvement, fautes disciplinaires). Elle n'en donne pas non plus de définition, comme fait le Code pénal pour chaque infraction pénale. En matière disciplinaire il n'y a pas de liste préétablie d'infraction; il n'y a donc pas d'application du principe nullum crimen sine lege, même en prenant le mot loi dans le sens de règle établie par un règlement aussi bien que par une loi formelle*" (MARCEL WALINE, ob. cit. 7ª ed., 1957, pág. 766, nº 1.422).

Para a aplicação do direito administrativo não se impõe a garantia jurisdicional, como no processo penal, que termina por uma sentença, que transita em julgado e só pode ser alterada através da revisão, do indulto e da anistia; quando as decisões administrativas são, de regra revogáveis (il potere punitivo concreto dello Stato si fonda sopra un atto giurisdizionale. La garanzia della giurisdizione non é invece necessariamente inerente alla potestà disciplinare... I provvedimenti disciplinari sono di regola revocabili,

a differenza dei giudicati penali, che non possono essere in parte o in tutto invalidati che dalla grazia, dell'indulto o dall'amnistia — MANZINI ob. cit., pp. 106-7; — Nei particolari riguardi delle commissioni speciali d'inchiesta amministrative o politiche, è bene tener presente ch'esse nulla hanno di giurisdizionale, anche quando, per il compimento di determinati atti, sono rivestite di poteri inquirenti normalmente riservati al giudice. Siffatte commissioni vengono istituite generalmente per uno scopo di controllo, da un lato, e di disciplina dell'altro; propongono o dispongono provvedimenti e applicano sanzioni non penali e non pronunciano alcun giudicato" (MANZINI, *Processo penale e civile, e disciplinare in Trattato di diritto processuale penale*, vol. I, Turin, 1949, p. 82).

Dá a razão por que as revisões criminais não têm prazo para serem requeridas.

Mas, a revisão administrativa tem sobretudo efeito reintegratório. Em cinco anos prescreve o direito do funcionário de pleitear sua reintegração judicialmente. Seria incompreensível que, vedada a via judicial, ficasse aberta, como direito, a via administrativa para o mesmo objetivo de reintegração.

Sem embargo, se ocorresse caso excepcional, a saber, se somente após a prescrição da ação tenha surgido prova segura para o servidor mostrar a ilegalidade de sua demissão, em tal caso, o processo de revisão poder-se-ia instaurar. E' que, a rigor, não se poderia falar aqui em prescrição, pois que as ações tutelares do direito somente começam a correr "da data em que poderiam ter sido propostas" (Cód. Civil, art. 177, *in fine*).

A regra geral a ser observada está, porém, exposta no citado Parecer número 412-T: o funcionário que perdeu, pela prescrição, a ação de reintegração, perdeu também, como direito, a via administrativa, inclusive o processo de revisão. Nesse sentido limitada pelo espaço de cinco anos em que prescreve todo e qualquer direito contra as pessoas jurídicas de direito público (Decreto nº 20.910, de 1932; Decreto-lei número 4.597, de 1942) e que deve ser entendida a cláusula "a qualquer tempo" do art. 233 do Estatuto dos Funcionários (Cfr. CAIO TÁCITO, Parecer como Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, no *Diário Oficial* de 15-6-56, págs. 11.785-6; *O Estatuto de 1952 e suas inovações*, Revista de Direito Administrativo, vol. 34, pág. 10).

Na verdade, se o funcionário demitido não usa, em cinco anos, o seu direito de

promover a revisão do processo administrativo, também não convém à administração pública que, decorrido esse prazo, por circunstâncias às vezes políticas, no mau sentido, pudesse ele desfechar o pedido de revisão.

Com estas considerações, a Consultoria Geral da República reafirma seu pronunciamento anterior, devendo o processo voltar ao D.A.S.P. para os devidos fins.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 1957. —

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

‘Aprovado. 17-5-57. (Rest. proc. M. F., em 21-5-57).’

(Publicado no *Diário Oficial* de 21-5-57 — páginas nºs 12.582-83 — Seção I).

Autorização dada às refinarias pelo Conselho Nacional do Petróleo, para ampliação da sua capacidade de produção.

PARECER

Nº de referência: 291-Z

I

O Conselho Nacional do Petróleo, em sua sessão de 23 de abril do corrente ano, baixou a Resolução nº 2-57, publicada no *Diário Oficial* de 2 de maio seguinte, interpretando o art. 45 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, no sentido de que a capacidade de produção das refinarias particulares, cuja ampliação é vedada pelo citado dispositivo legal, “é a capacidade efetiva e não a nominal, que consta do título de autorização”.

O título de autorização da refinaria de Capuava é de 20.000 barris diários, mas, ficou, no entanto, apurado que pode ela beneficiar, em suas instalações, 31.000 barris por dia de operação. Decidiu, então, o Conselho que essa a sua capacidade de produção, que é inampliável, segundo o art. 45 da Lei nº 2.004, de 1933, que, estabelecendo o monopólio de pesquisa e lavra, refinação e transporte do petróleo, ressaltou às refinarias em funcionamento (art. 43) e àquelas cujas autorizações para instalações e exploração, no país, foram dadas até 30 de junho de 1932 (art. 44).

O certo é que, não obstante a ressalva, declarou a Lei do Monopólio, no art. 45, que “não será dada autorização para a ampliação de sua capacidade às refinarias de que tratam os dois artigos anteriores”.

Publicada a decisão do Conselho, não me pareceu que ela se acomodasse às disposições legais referidas, a capacidade das refinarias inampliáveis, segundo o art. 45, pareceu-me a capacidade constante do título de autorização, pelo que, com fundamento no art. 3, letra b, do Regulamento da Consultoria Geral da República aprovada pelo Decreto nº 41.249, de 5 de abril de 1957, e porque é notório o empenho do Presidente da República em ver rigorosamente respeitados os princípios da nossa legislação sobre petróleo, manifestei à Sua Excelência, em carta de 20 de maio de 1957, as minhas dúvidas sobre a legalidade da mencionada resolução.

Em face dessa missiva é que solicita o Chefe do Governo, sobre o assunto, o pronunciamento da Consultoria Geral da República.

II

A nossa legislação sobre petróleo, desde o Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938, sempre reservou ao Governo Federal expressa competência para “autorizar a instalação de quaisquer refinarias ou depósitos, decidindo de sua localização, assim como da capacidade de produção das refinarias, natureza e qualidade dos produtos refinados” (Decreto-lei citado, art. 2º, nº II).

O Decreto-lei nº 538, de 7 de julho de 1938, que organizou o Conselho Nacional do Petróleo, outorgou a esse órgão a atribuição, reservada em princípio ao Governo Federal, de “autorizar a instalação de quaisquer refinarias ou depósitos, decidindo de sua localização, assim como na capacidade de produção das refinarias, e da natureza e qualidade dos produtos de refinação” (art. 10, letra b).

A seu turno, o Decreto nº 4.071, de 12 de maio de 1939, regulamentando os citados diplomas legislativos, estabeleceu, para os interessados, as normas para obtenção de licença para instalação de refinarias, traçando-lhes entre outras obrigações, a de indicar, em seus pedidos de autorização, a “capacidade anual da produção” das refinarias, para constar do título respectivo.

O certo é que, em face dessas determinações legislativas e regulamentares, as

nossas refinarias tiveram sempre a sua capacidade de produção fixada no título de autorização, expedido pelo Conselho Nacional do Petróleo.

Veio, então, a Lei da Petrobrás e, estabelecendo o monopólio da exploração, refino e transporte do petróleo, ressaltou as refinarias existentes, mas, com a capacidade constante do título, no parecer desta Consultoria Geral.

Vejam os artigos 43, 44 e 45 da Lei nº 2.004:

Art. 43. Ficam excluídas do monopólio estabelecido pela presente lei as refinarias ora em funcionamento no país, e mantidas as concessões dos oleodutos em idêntica situação.

Art. 44. Não ficam prejudicadas as autorizações para a instalação e exploração de refinarias no país, feitas até 30 de junho de 1952, salvo se as mesmas não estiverem em funcionamento nos prazos prefixados até a presente data.

Art. 45. Não será dada autorização para a ampliação de sua capacidade às refinarias de que tratam os dois artigos anteriores.

Com efeito, a capacidade das citadas refinarias constava dos seus títulos de autorização, da sorte que, ao declarar o art. 45 que "não será dada autorização para a ampliação de sua capacidade às refinarias de que tratam os dois artigos anteriores, tem em vista esse dispositivo legal, ao parecer, as autorizações dadas e constantes dos títulos das refinarias, que somente a essa capacidade se referia a legislação anterior, a saber, os Decretos-leis números 395 e 358, de 1938, e o Decreto nº 4.071, de 1939.

Desta sorte, e para melhor disciplina da matéria, sugeriria uma regulamentação nesse sentido da Lei número 2.004 e dos citados Decretos-leis, de modo genérico, a abranger todas as refinarias.

Por outro lado, verifica a Consultoria Geral da República que ao Conselho Nacional do Petróleo impressionou sobretudo a questão de economia de divisas, isto é, o maior aproveitamento das refinarias particulares acarretaria resultados vantajosos na balança do nosso comércio exterior, apresentando aspectos econômicos favoráveis ao país — consideração essa expressamente referida no provimento do alto órgão técnico.

Verifica-se, destarte, que foi o alto propósito de aliviar a balança comercial que inspirou a resolução do Conselho Nacional do Petróleo. Mas, ao parecer da Consultoria Geral da República, esse resultado pode ser alcançado, sem quebra do monopólio da refinação do petróleo, como estabelecido na Lei nº 2.004, de 1953. E' que tem o Conselho o poder de estabelecer normas relacionadas com o abastecimento nacional do petróleo e seus derivados.

Com efeito, segundo o art. 3º da Lei nº 2.004, de 1953, o Conselho Nacional do Petróleo tem por finalidade "superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional do petróleo". Entende-se por abastecimento nacional do petróleo, diz o art. 3º, § 1º, da Lei citada, "a produção, a importação, a refinação, o transporte e a distribuição e o comércio de petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como de seus derivados".

Com essa atribuição de ordem legal, pode o Conselho sem dúvida, determinar ou autorizar a refinação de óleo cru pelas refinarias particulares, além da capacidade do seu título de autorização, mas, em benefício do monopólio da União, exclusivamente por conta da Petrobrás e suas subsidiárias. Em tal caso, o Conselho, no uso das atribuições que a lei lhe concedeu, promoverá acordos entre a Petrobrás e as empresas permissionárias e estabelecerá os critérios da justa remuneração a ser paga a essas últimas empresas pelo uso de suas instalações e prestação de serviços, levando em consideração o preço das refinações executadas pela Petrobrás.

O parecer, pois, da Consultoria Geral da República é que se faça a regulamentação dos artigos 43, 44 e 45 da Lei nº 2.004, para esclarecer, de modo a evitar dúvidas, que a capacidade das refinarias, a que aludem esses dispositivos, é a mencionada nos títulos de autorização expedidos pelo Conselho Nacional do Petróleo, capacidade essa que não poderá ser ampliada.

Sem embargo, em permitindo as atuais instalações dessas refinarias, maior capacidade de produção, a saber, capacidade de produção além do título, poderá o Poder Executivo, regulamentando a legislação vigente, autorizar ao Conselho Nacional do Petróleo que permita a refinação de óleo cru além do citado limite, mas, por conta da empresa encarregada de executar o monopólio estatal, a

Petrobrás, mediante justa remuneração aos permissionários.

Para consubstanciar essa medida e seguro de que esta é a verdadeira interpretação da legislação vigente, tenho a honra de apresentar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a minuta anexa do Decreto.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 4 de junho de 1957. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Aprovo, 4-6-57. (Ass. Decreto número 41.652, de 4-6-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 5 de junho de 1957, nas páginas 1.319-20 — Seção I).

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Ação executiva fiscal movida pelo I. A. P. I. contra o E. T. U. B. Natureza jurídica dêste, como órgão da administração direta. Bens públicos — sua inalienabilidade e conseqüente impenhorabilidade. O Estado, dada a natureza dos seus bens, não pode ser réu de ação executiva.

PARECER

I

O Escritório Técnico da Universidade do Brasil (E. T. U. B.) recebeu intimação do Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública desta Capital, a fim de que, a requerimento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (I. A. P. I.), efetuasse contribuições a êste devidas, relativas aos meses de janeiro de 1951 a janeiro de 1954, no valor total de Cr\$ 1.114.017,40, além das custas, sob pena de penhora.

2. Com o expediente anexo, consultame o Chefe dêsse Escritório como proceder em face da intimação recebida, ao mesmo tempo em que esclarece já ter iniciado, antes do procedimento judicial de que se trata, as medidas necessárias para saldar o débito com aquela autarquia, nos termos da legislação vigente.

II

3. O E. T. U. B. foi criado pelo Decreto-lei nº 7.217, de 30 de dezembro de 1944, como repartição integrante da Divisão de Edifícios Públicos dêste Departamento, com a finalidade de planejar e executar as obras da Cidade Universitária (art. 2º). Trata-se, assim, de órgão da administração direta, cujos bens integram o patrimônio da União. São bens públicos (arts. 65 e 66 do Código Civil) e, tais, apresentam a carac-

terística de inalienabilidade, só a perdendo nos casos e forma que a lei prescrever (art. 67 do Código Civil).

4. A cláusula de inalienabilidade que grava todos os bens públicos, seja de que natureza fôr (de uso comum, de uso especial ou dominicais — art. 66, ns. I a III, do Código Civil, só se cancela nas hipóteses de deterioração e imprestabilidade, a juízo da administração, ainda assim, recolhendo-se o produto da alienação ao erário (Cf. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, 1954, tomo II, § 152.3).

5. Como uma das conseqüências da inalienabilidade, destaca-se, no campo processual, a impenhorabilidade, impossibilitando, quanto aos bens assim gravados, a sua execução forçada (Cf. SEABRA FAGUNDES, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 2ª edição, nº 78; THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, 1945, vol. V, págs. 35 e seguintes). Esta regra tem formação legal, claramente expressa no art. 942, nº I, do Código de Processo Civil:

“Art. 942. Não poderão absolutamente ser penhorados:

I — Os bens inalienáveis por força de lei”.

6. Daí não poder o Estado, cujos bens, de qualquer que seja a sua destinação (Código Civil, art. 66, ns. I a III), são públicos, vale dizer, impenhoráveis sofrer ação executiva, a qual prescreve, não efetivado o pagamento dentro de 24 horas da citação, a penhora dos bens pertencentes ao executado, antes de contestada a ação (Código de Processo Civil, artigos 299 e 301).

7. O executivo fiscal, espécie de que trata o processo, é a ação executiva em que a pessoa jurídica de direito público interno, seja estatal, seja paraestatal ou autárquica, promove a cobrança de dívida fiscal líquida e certa do contribuinte faltoso.

8. Ainda que o Estado, em determinados casos previstos em lei, também contribua para outros órgãos chamados paraestatais ou autárquicos, o seu débito, ainda que líquido e certo, não é suscetível de tal procedimento, pois que aquele, como já esclarecido, não pode ser réu de ação dessa natureza.

9. A execução forçada que alcança os bens da Fazenda Pública só se admite em casos excepcionais *exempli gratia*, em benefício do credor da União, com direito de precedência preterido em favor de terceiro (Constituição Federal, art. 204, parágrafo único), nos interditos possessórios contra ato administrativo, na reintegração de funcionário (Constituição Federal, art. 190), ou quando o Estado haja sido condenado como devedor de crédito, como garantia real, pignoratícia ou hipotecária (Cf. SEABRA FAGUNDES, Op. cit., nº 78). Nenhuma dessas hipóteses se assemelha à espécie, nem o procedimento se exerce por meio de ação executiva.

III

10. A ação executiva fiscal movida pelo I. A. P. I. decorreu por certo, do desconhecimento deste quanto à natureza jurídica do E. T. U. B., que, sendo órgão federal da administração direta, é repartição da União, não tendo, por conseguinte, personalidade jurídica.

11. Defluem daí, não só a evidente improcedência da ação, como até a inexistência da citação, pois que esta, no concernente à União, teria de ser feita na pessoa de seu representante legal, no caso, um dos Procuradores da República (Código de Processo Civil, art. 163, combinado com o art. 42, *in fine*, da Lei Orgânica do Ministério Público Federal — Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951).

12. Do exposto se conclui que não poderá surtir qualquer efeito o procedimento de que se trata, em face da impossibilidade de penhora de bens públicos (Código de Processo Civil, art. 942 n.º I, combinado com o art. 65 do Código Civil, ambos já citados, bem como de não ser a União passível de responder aos termos de ação executiva, quer movida por seus administrados, quer por órgãos que recebeu dela parte do seu *jus imperium*, através de funções delegadas, entre as quais, evidentemente, não se inclui a permissão de medida tão estróxula.

13. Embora não veja sentido jurídico no que se pretende, sou, pelo respeito e aca-

tamento que merece o Poder Judiciário, por que se officie ao MM. Juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública, juntando-se ao expediente cópia deste parecer, na hipótese de vir êle a ser aprovado.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 1957.
— CLENÍCIO DE SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Extranumerário da empresa "A Noite", amparado pelo art. 23 do A. D. C. T. Transferência da função, por força do art. 5º da Lei nº 2.193, de 1954, para o Ministério da Fazenda. Inaplicabilidade, quanto a essa situação, do disposto no § 7º do art. 6º do citado diploma legal. Exercendo o interessado outra função no D. A. S. P., com aquela inacumulável, faz-se necessária a opção por uma delas, nos termos da legislação em vigor. Opção tácita, em face da recusa do servidor em exercitá-la expressamente, de vez que continua no desempenho da função no D. A. S. P., não havendo assumido o exercício da outra transferida para o referido Ministério. Consequente dispensa desta.

PARECER

I

Extranumerário mensalista deste Departamento exercia, cumulativamente, na empresa "A Noite", a função de repórter fotográfico, na qual obtivera a equiparação de que cogita o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Com o disposto no § 6º da Lei nº 2.193, de 9 de março de 1954, pretendeu o interessado valer-se da faculdade de optar pela situação de trabalhista, com o que lhe seria permitido o exercício concomitante da função que ocupa neste Departamento com o emprego na citada empresa, de vez que, embora ainda não regulamentado o capítulo do Estatuto dos Funcionários que trata

da acumulação de cargos (Capítulo I do Título IV), o que só veio a ocorrer com o Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, não havia como admitir aquele exercício simultâneo.

3. A opção, entretanto, não foi aceita, por isso que se entendeu não alcançar ela os extranumerários amparados pelo art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição em vigor, consoante se infere do preceituado no art. 5º da mesma Lei nº 2.193, de 1954, que, quanto a estes, determina, taxativamente, a sua transferência para o Ministério da Fazenda, como se vê da seguinte redação:

“Os atuais extranumerários da Superintendência e das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, passam a integrar funções, extintas quando vagem, em tabela numérica de mensalistas, parte suplementar, do Ministério da Fazenda, assegurado pelo art. 257 da Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952”.

4. Em consequência dessa decisão, determinou-se ao interessado que exercitasse, em face da impossibilidade do exercício cumulativo das duas funções, a opção prevista no art. 193 (*caput*) do Estatuto dos Funcionários, que dispõe:

“Verificada em processo administrativo acumulação proibida, e provada a boa-fé, o funcionário optará por um dos cargos”.

5. Com isso, todavia, não se conformou o servidor, que se julga amparado pelo preceito constante do supra-referido § 7º do art. 6º da Lei nº 2.193, de 1954, tendo esclarecido haver impetrado, com esse fundamento, mandado de segurança perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Daí o ter-se recusado a cumprir o disposto no art. 193 (*caput*), *in fine*, do Estatuto dos Funcionários, embora se lhe houvesse ameaçado, caso persistisse nessa omissão, com processo administrativo, na forma do art. 217 do citado Estatuto, “pressuposto indispensável da medida estabelecida no art. 193 do mesmo diploma legal, reproduzida pelo art. 14 do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954”.

6. Não havendo o interessado atendido àquela determinação, opinou a D. P. deste Departamento pela instauração de processo

administrativo, na conformidade do exposto no item anterior. Dada, no entanto, a natureza da matéria, solicitou aquela Divisão meu parecer a respeito, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

II

7. Não atino com a necessidade, na espécie, de instauração de processo administrativo. Como reconhece a D. P. deste Departamento, o interessado não pode exercer a função que ocupava na empresa “A Noite”, transferida para o Ministério da Fazenda, *ex vi* do art. 5º da Lei nº 2.193, de 1954, pois tal atitude importaria em acumulação proibida. Disso está certo o próprio servidor, tanto que insiste em seu direito a regular-se pela legislação trabalhista, sustentando a aplicação do disposto no § 7º do art. 6º da Lei nº 2.193, de 1954, à sua situação funcional, por saber que sem isso não poderia exercer as duas funções.

8. Não ocorre assim, no caso, acumulação proibida, pois que o interessado não assumiu a função no Ministério da Fazenda, donde, evidentemente não haver como pretender-se a instauração de processo administrativo para apurar aquilo que, de antemão, já se sabe inexistir.

9. O fato de se ter o servidor recusado a proceder nos termos da intimação que recebeu decorre da suposição errônea de que, se assim se manifestasse, teria prejudicado o mandado de segurança que impetrou, quando bastava a simples declaração de que o fazia com imposição administrativa, sem que significasse tal atitude reconhecimento de não se achar beneficiado pelo citado § 7º do art. 6º da Lei nº 2.193, de 1954.

10. Sendo certo que não pode exercer as duas funções cumulativamente, a opção por uma delas se impõe. Em face, todavia, da recusa em manifestar-se, pelo injustificado receio de que parece possuído o interessado, havendo ele continuado, sem solução de continuidade, no exercício da função que ocupa neste Departamento, seu ato pode e deve ser interpretado como opção tácita por essa função, desistindo da outra que exercia na empresa “A Noite”, transferida, por força de imposição legal (art. 5º da Lei nº 2.193 de 1954), para o Ministério da Fazenda.

11. Em decorrência dessa opção tácita, deve o servidor ser dispensado da função incluída na Tabela Única de Mensalista,

Parte Suplementar, do Ministério da Fazenda, suprimindo-se conseqüentemente, a referida função nos termos da legislação em vigor.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 1957.

— CLENÍCIO DE SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Nomeação de servidor público para o cargo de suplente de juiz do trabalho presidente de Junta. Impossibilidade do exercício da função judicante concomitantemente com a titularidade de cargo ou função pública. Interpretação do art. 96, nº I, da Constituição Federal.

PARECER

I

A hipótese envolve a acumulação do cargo de suplente de juiz do trabalho presidente de Junta com a função de inspetor federal do ensino secundário.

2. Sobre a espécie manifestou-se a comissão constituída pelo art. 15 do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, que entendeu não ser possível o exercício simultâneo dos dois cargos; embora achasse compatível a nomeação como suplente de juiz do trabalho, devendo o interessado afastar-se da função de inspetor federal do ensino secundário, quando fôsse convocado para exercer as funções de juiz presidente de Junta.

3. Como não houvesse previsão legal quanto ao afastamento nos termos da solução preconizada, solicitou aquela comissão minha audiência a respeito.

II

4. Não me parece, *data venia*, acertada a conclusão. Ainda que correta a afirmação de que o suplente de juiz presidente de Junta só percebe quando em exercício, na conformidade do art. 654, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (redação dada pelo Decreto-lei nº 9.797, de 9 de setembro de 1946), tem o titular da suplência a condição de magistrado em potencial, plenamente realizada ao exercer as funções na falta do juiz presidente de Junta.

5. Ora, o art. 96, nº I, da Constituição Federal preceitua:

“Art. 96. E' vedado ao juiz:

I — exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário e o superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário”.

6. Salvante as hipóteses da segunda parte do dispositivo, nenhuma outra função pública pode ser exercida pelo juiz que o é o suplente quando substituindo o titular.

7. E' certo que o dispositivo constitucional fala em exercer e, segundo a solução proposta, haveria o afastamento do exercício da função, durante a atividade judicante do interessado. Mas é preciso atentar-se para o sentido e o alcance da norma constitucional. O que ela visa a assegurar é a isenção dos magistrados, liberando-os de qualquer possível influência estranha nas decisões judiciárias, como advertem os comentaristas da nossa Lei Maior. Veja-se, também, ao propósito, as observações dos constituintes, resumidas pelo ilustre Desembargador JOSÉ DUARTE (*A Constituição Brasileira de 1946*, vol. II, págs. 293 e 294).

8. O afastamento pretendido não eliminaria a preocupação que encerra o comando constitucional em exame, pois que, no recesso daquelas atividades, estaria o suplente sob a influência direta de outro Poder, tornando-se, *ipso facto*, inoperante o receio que o dispositivo deixa claramente transparecer.

9. Daí a conclusão a que chego, no sentido da inconstitucionalidade da solução aventada. Aliás, sua inviabilidade me parece desenganada, já que, mesmo inexistindo vedação constitucional, não seria possível pretender-se afastamento do exercício de um cargo ou de uma função pública sem apoio em norma legal que o autorize.

10. Sou, assim, pela inconstitucionalidade do exercício do cargo de juiz do trabalho, sem que a este se antecipe a dispensa da função de inspetor federal do ensino secundário de que é titular o interessado. Em conseqüência, não há como realizar-se a nomeação para suplente, que tem por objetivo aquele exercício à época da convocação, a menos que o servidor, naquela oportunidade, peça dispensa da função que vem ocupando.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 1957.

— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 13.508-54

Os empregados de entidades jurídicas de direito privado não estão sujeitos à regulamentação referente às acumulações de cargos, uma vez que não são servidores públicos.

PARECER

A Fundação Brasil Central consultou o Departamento Administrativo do Serviço Público sobre a possibilidade de alguns de seus servidores acumularem funções naquela Fundação com outros cargos do Serviço Público.

2. Não sendo da competência daquele Departamento o estudo correspondente às acumulações de cargos no Serviço Público, face ao determinado em o Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, foi o processado encaminhado a esta Comissão, para os fins de direito.

3. Não figurando, entretanto, no respectivo processo, pedido referente ao pronunciamento desta Comissão, uma vez que o mesmo fôra encaminhado sob o fundamento de situações funcionais que decorriam do obscuro caráter jurídico da Fundação Brasil Central, tornou-se necessário conhecer a situação jurídica dessa Fundação, face ao nosso Direito Administrativo.

4. Carecendo, no entanto, esta Comissão de competência para apreciar assuntos dessa natureza, retornou o processo ao Departamento Administrativo do Serviço Público para dizer sobre a matéria, facilitando dessa forma, o pronunciamento da C.A.C., dentro dos postulados constantes da legislação específica.

5. Desobrigando-se da missão que lhe foi outorgada, assim opinou aquele Departamento:

“Em parecer emitido no processo número 233-49, D. O. de 2-6-50 com apoio no então Consultor Jurídico dêste De-

partamento a Fundação Brasil Central é pessoa jurídica de *direito privado*. (Os grifos são do original).

Conquanto a entidade tenha sido instituída pela União e receba desta um auxílio anual de Cr\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de cruzeiros), na forma do Decreto-lei n.º 7.199, de 28 de dezembro de 1944, com as modificações introduzidas pelo de n.º 8.005, de 27 de setembro de 1945, e pela Lei número 2.960, de 23 de dezembro de 1956, não deve ser considerada senão como entidade de direito privado, nos termos do art. 16, item I, do Código Civil”.

6. Isto pôsto e considerando que as entidades jurídicas de direito privado não estão compreendidas na proibição determinada em o art. 185 da Constituição Federal reproduzida nos arts. 188 e 189 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, e regulamentada pelo Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, nada tem esta Comissão que opinar sobre as situações indicadas em o ofício da Fundação Brasil Central que deu origem ao presente processo, visto não se encontrarem os seus empregados entre aqueles considerados como servidores públicos.

E' o que nos parece, salvo melhor juízo.

C.A.C., em 15 de julho de 1957. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES, Relator. — PEDRO POPPE GYRÃO. — JOSÉ MEDEIROS. — GERARDO RENAULT DE MELLO MATTOS. — CORSINDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto, nos termos do parágrafo 3.º do art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em ... de julho de 1957. — PEDRO POPPE GYRÃO, Presidente.

De acôrdo, 5-7-57. — JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor-Geral.

(Publicado no *Diário Oficial* de 10-7-957 — p. n.º 17.283 — Seção I).

PROCESSO N.º 3.817-57

E' legítima a acumulação do cargo de Professor Catedrático da Cadeira de Clínica de Moléstias Tropicais e Infectuosas da Faculdade de Medicina da Universidade do Rio Grande do Sul, com o cargo de Superintendente do Pronto Socorro da Prefeitura Municipal da cidade de Pôrto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.

PARECER

A Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura encaminhou este processo à Comissão de Acumulação de Cargos para dizer sobre a possibilidade legal da acumulação do cargo de Professor Catedrático da cadeira de Clínica de Moléstias Tropicais e Infectuosas da Faculdade de Medicina da Universidade do Rio Grande do Sul, juntamente com os proventos da aposentadoria no cargo de Superintendente dos Serviços Sociais do Hospital de Pronto Socorro da Prefeitura Municipal da cidade de Pôrto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.

2. Do processado consta, ainda que o interessado exerce a função de Assistente de Ensino da Tabela Numérica de Mensalista da Universidade do Rio Grande do Sul, da qual será, entretanto, dispensado, quando de sua posse no cargo de Professor da Faculdade de Medicina, e que o cargo municipal, no qual está aposentado, é exercido por pessoa portadora do diploma de médico.

3. O assunto, objeto deste processo, será, dessa forma, apreciado face ao determinado em o Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, que regulamentou os artigos ns. 188 e 189 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, originados do mandamento constante do art. 185 da nossa Lei Maior.

4. De conformidade com o disposto nesse regulamento, três são as exceções consignadas para as acumulações de cargos no Serviço Público, incluindo-se, entre elas, a de um cargo técnico-científico com outro de magistério, situação essa na qual se enquadra o caso ora em apreciação, desde que seja considerado o emprêgo municipal, como de natureza técnica ou científica.

5. Partindo do pressuposto de que cargo técnico-científico é aquele para cujo exercício seja indispensável e predominante o conhecimento de matérias de nível superior de en-

sino, mister se faz procurar, nas atribuições do cargo de Superintendente dos Serviços Sociais do Hospital de Pronto Socorro da cidade de Pôrto Alegre, as características exigidas pela legislação em vigor.

6. Examinada a certidão de fls. 44, passada pela Diretoria Geral do Expediente e do Pessoal da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre, dela consta, em cópia autêntica firmada pela Divisão do Pessoal da Universidade do Rio Grande do Sul, que o interessado em o presente processo, quando no exercício do seu cargo municipal, desempenhava função diretamente ligada aos conhecimentos da Medicina, o que nos permite reconhecer a tecnicidade do cargo no qual se encontra aposentado ANTÔNIO PEYROUTON LOUZADA.

7. Quanto à correlação de matérias, informa o programa anexado ao processo que a cadeira a ser ocupada pelo interessado tem como finalidade o estudo clínico das Doenças Tropicais e Infectuosas, mantendo, portanto, imediata relação com as atribuições cometidas ao cargo que exercia no Pronto Socorro da Prefeitura Municipal da cidade de Pôrto Alegre, onde atendia casos de Clínica Médica, inclusive doenças infecto-contagiosas.

8. No que tange à compatibilidade de horários, está sua apreciação prejudicada, uma vez que se trata de funcionário aposentado em um dos cargos mencionados neste processo.

9. Destarte, reconhecemos a legitimidade da acumulação do cargo de Professor Catedrático da Faculdade de Medicina da Universidade do Rio Grande do Sul com os proventos da aposentadoria no cargo de Superintendente do Pronto Socorro da cidade de Pôrto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, atendendo aos informes constantes do processo ora submetido ao exame desta Comissão.

10. E' o nosso parecer, saívo melhor juízo.

C.A.C., em 10 de maio de 1957. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES, Relator. — PEDRO POPPE GYRÃO. — JOSÉ MEDEIROS. — GERARDO RENAULT DE MELLO MATTOS. — CORSINDIO MONTEIRO DE SILVA.

Submeto, nos termos do parágrafo 3.º do art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 10 de maio de 1957. — PEDRO POPPE GYRÃO, Presidente.

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.843 — DISTRITO FEDERAL

Exercendo função de chefia o Secretário do Departamento Nacional de Informações, é de se lhe aplicar o benefício do art. 7.º da Lei n.º 2.188, de 3 de março de 1954.

ACÓRDÃO

Relator: O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

Recorrente: ERNANI GUARAGNA FORNARI.

Recorrida: União Federal.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, de recurso de mandado de segurança número 3.843, sendo recorrente ERNANI GUARAGNA FORNARI e recorrida a União Federal, acordam os Ministros do Supremo Tribunal, em sessão plenária e por maioria de votos, dar provimento ao recurso, nos termos das notas taquigráficas antecedentes, integrado neste o relatório de fls. 96.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1956 (data do julgamento). — OROSIMBO NATO, Presidente. — ROCHA LAGOA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — A segurança foi impetrada contra o Sr. Ministro da Justiça, arguindo o impetrante, em substância, o seguinte, ao Tribunal Federal de Recursos:

“ERNANI GUARAGNA FORNARI, Secretário Padrão “L” do Quadro Suplementar deste Ministério — Solicita apostila em seu título de nomeação, a fim de que seja classificado o cargo que ocupa no Padrão CC-5, de acordo com a Lei n.º 2.188-54. “Indefiro o processo n.º 18.190-54”.

Está escrito na Lei n.º 2.188, de 1954, artigo 7.º: “Os ocupantes efetivos, inclusive os já aposentados, de cargo de chefia, diretor ou diretor geral, ficam classificados, para todos os efeitos, no símbolo, com o valor

fixado nesta lei, de cargo correspondente da mesma denominação, ou segundo a hierarquia, quando alterada a nomenclatura”.

O indeferimento referido deu causa à presente impetração.

Sustenta o impetrante que seu cargo de “Secretário de Departamento” (fls. 3) é de chefia.

Baseia-se, para a asseveração, em pareceres de altos funcionários do seu Ministério, transcritos na inicial (ler fls. 4, a 1.ª transcrição, e a 3.ª).

Traz à colação o Decreto n.º 24.651, de 1934, art. 4.º, § 2.º, sobre a Secretaria do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural:

“§ 2.º A secretaria, constituída por um secretário, um redator, um subsecretário, dois oficiais, sendo um encarregado da filmoteca, dois esteno-dactilógrafos, um dactilógrafo, e um servente, incumbe a organização do expediente do Departamento para estudo e decisão do diretor geral”.

E a certidão seguinte (fls. 15):

“Certifico que, de acordo com o Decreto número vinte e quatro mil seiscientos e cinquenta e um, de dez de julho de mil novecentos e trinta e quatro, o Sr. ERNANI GUARAGNA FORNARI, foi nomeado pelo Decreto número dois de julho de mil novecentos e trinta e cinco, do Sr. Presidente da República, para exercer cargo de Secretário do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, criado pelo referido Decreto, cargo esse que exerceu na qualidade de Chefe da respectiva Secretaria, tendo em vista as atribuições previstas no § 2.º do art. 4.º, do mencionado Decreto número vinte e quatro mil seiscientos e cinquenta e um”.

Eis a fundamentação da inicial (lê fls. 6 até 9). Trasladei para este relatório escrito um trecho da inicial:

“Não mais existindo no serviço público federal cargos correspondentes ao de Secretário, com caráter efetivo, o Suplicante— tendo em vista a ordem hierárquica estabelecida no

art. 3.º do Decreto n.º 24.651-34 e na tabela de vencimentos anexa ao mesmo — requereu para seu cargo a classificação no padrão CC-5", em razão de já terem sido atribuídos ao Diretor-Geral e ao Chefe da Portaria do Departamento, respectivamente, os padrões "CC-4" e "CC-7", e porque fôsse o seu cargo o que imediatamente seguia ao do Diretor-Geral, na escala hierárquica, cabendo-lhe, inclusive, a substituição eventual dêste último em seus impedimentos.

Por outro lado, tendo ao Chefe da Portaria do Departamento sido atribuída a classificação no padrão "CC-7" (doc. 6), e atendendo-se, ainda uma vez, à hierarquia funcional, outro não poderia ser o padrão atribuível ao cargo do Suplicante, levando-se em conta a marcante diferença de vencimentos sempre mantida entre os dois cargos, como nos mostram as tabelas de vencimentos anexas ao Decreto n.º 24.651-34 (a), à Lei n.º 284-36 (b) e à Lei n.º 488-48, (c), que atribuíam respectivamente:

a) ao Secretário	2:000\$000
ao Chefe da Portaria, então denominado porteiro-contínuo ..	650\$000
b) ao Secretário (padrão L) ..	2:300\$000
ao Chefe da Portaria (padrão G)	900\$000
c) ao Secretário (padrão L) ..	5:160\$000
ao Chefe da Portaria (padrão G)	2:170\$000

Esta sistemática, entretanto, vem de ser quebrada pela Administração que, subvertendo a ordem hierárquica, expressamente prevista na Lei n.º 2.188-34, fêz com que passasse o Chefe da Portaria ao perceber Cr\$ 12.000,00 (padrão CC-7), mais do dobro do que percebe o Suplicante. Não teria sido êste, certamente, o intuito do legislador, quando estendeu os benefícios da Lei em epígrafe até mesmo aos aposentados e inativos.

"E não procederá o simples argumento de que, enquanto ao cargo do Suplicante falta a expressa designação de chefia, tal não acontece ao que ora lhe é, *ilustrativamente*, comparado. O legislador não exigiu — seria absurdo se o fizesse — para a aplicação da Lei n.º 2.183-54, a existência dessa designação, expressa, limitando-se a determinar a sua incidência nos ocupantes efetivos de cargos de chefia. E ao cargo do Suplicante assiste essa qualidade, como já declarou a certidão da Agência Nacional.

Ademais, é muito facilmente explicável o porque de manutenção do cargo do Supli-

cante sem essa designação expressa de chefia, quando foi promulgada a Lei n.º 284-36, tanto o cargo de Secretário como o de Porteiro do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural foram considerados "*extintos quando vagarem*", deixando de existir, desde logo, na nomenclatura do serviço público federal, o cargo isolado de "Secretário", que, como foi demonstrado a fls. retro, passou a ser exercido em comissão, como função gratificada. Não havia, pois, necessidade de se preocupar o Congresso em alterar aquela designação, onde já, implicitamente, se continha a atribuição de chefia. Quanto ao cargo de Porteiro, porém, o mesmo não ocorreu. A citada lei criou no serviço público o cargo de Chefe de Portaria, de provimento comissionado, alterando, por conseguinte, a sua denominação. Por êsse motivo e atendendo ao bom princípio da *uniformidade* na nomenclatura dos cargos públicos, passou o referido Chefe de Portaria a ser dêste modo denominado".

O Ministro e o Procurador da República combateram o pedido, sustentando ser inaplicável a lei ao impetrante.

O Tribunal Federal de Recursos, à unanimidade, negou a segurança, estando assim os votos dos Srs. Ministros CUNHA MELLO, Relator e CÂNDIDO LOBO:

"A certidão de fls. 15, transcrita no relatório faz pouco lido, diz (lê).

O § 2.º do art. 4.º do Decreto-lei número 24.651, de 1934, transcrito, também, no relatório, põe em evidência: (ler).

Estará o cargo do impetrante amparado pelo art. 7.º da Lei n.º 2.188, de 1954, por igual já transcrito no relatório?

Atentemos para os termos para a linguagem do texto em referência (lê).

Acho que não. O mesmo eminente colega Sr. Ministro ARTHUR MARINHO, na sessão passada, julgou caso congênere. Isto é, de exegese do artigo 7.º, da Lei n.º 2.188, no Agravo de Petição, em Mandado de Segurança n.º 4.437, destacando, com a matéria que lhe é própria, que o legislador, no art. 7.º, não havia cogitado de toda e qualquer chefia.

Mas, apenas, de Diretor e Diretor-Geral. Certo, lógico, digno da palma conseguida no julgamento respectivo.

Se o cargo de Diretor-Geral é um cargo de chefia, se o de simples diretor, também o é. — e isso parece não ter, não oferecer, litoral para controvérsias, — nítido que o legislador, lembrando do prolóquio — gato escondido d'água fria tem mêdo — definiu, desde

logo, o que reputava cargo de chefia. Foi como se houvesse dito, cargos de chefia, a saber, Diretor ou Diretor-Geral.

Podia fazê-lo. Podia restringir. — Estava prebendando... Se houvesse o intuito abrangedor pretendido, é lógico que o legislador teria ficado em cargo de chefia. Não falaria nos outros.

A diretiva do texto está balizada. Tem o texto fronteiras exatas. Denego a segurança".

"O Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO — Senhor Presidente, a situação, não obstante classificada pelo ilustre advogado impetrante como especial, a meu ver, carece desse característico, visto como o art. 7.º da Lei número 2.188 frisou muito bem que para o legislador, os cargos a que ele queria fazer referência, dando benefício, eram tão-somente, os de Diretor e Diretor-Geral. Não houve, com isso, restrição nenhuma que afetasse a legalidade do princípio. O artigo é muito claro:

"Os antigos ocupantes efetivos, inclusive os já aposentados, de cargo de chefia, Diretor ou Diretor Geral"... — O legislador, então, fixou bem o seu pensamento, esclarecendo que eram apenas êses dois cargos:

"Ficam classificados, para todos os efeitos, no símbolo com o valor fixado nesta lei de cargo correspondente da mesma denominação, ou segundo a hierarquia quando alterada a nomenclatura". De modo que nós não podemos tratar senão de verificar, quanto ao mérito, se o impetrante era Diretor ou Diretor Geral. Se não era, não tinha êsse cargo de chefia. Ele alega que tinha êsse cargo de chefia, porque era Secretário, Secretário, aliás, com nomeação, cargo efetivo isolado. Por isso é que ele diz, no memorial, que distribuiu, que:

"Ao indeferir a pretensão do Suplicante, o provento Ministro da Justiça, em atitude incompatível com seus foros de insigne jurista, acolheu como certos os argumentos ali manifestados pelo seu Diretor de Pessoal e esposados, sem qualquer razão de ordem jurídica, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, *in verbis*:

"A função de Secretário, pela sua natureza, é mais de assessoramento que de chefia, embora, em certos setores, assuma esta peculiaridade com bastante relêvo, como no caso das faculdades" (doc. 4, letra c). Esquecendo, porém, disso o impetrante, que há pareceres exarados no mesmo processo administrativo dizendo:

"embora sem atribuições específicas, obviamente, o chefe da Secretaria seria o Secretário, aí implícita a função de chefia, o que, ao meu ver, leva o cargo do requerente a ser classificado em um dos símbolos referentes ao padrão de vencimentos de cargos isolados.

Sr. Presidente, a situação, a meu ver, não é especial. A situação com que se apresenta o impetrante é igual às demais que têm sido por êste Tribunal disciplinadas no enquadramento previsto no art. 7.º da Lei n.º 2.188, e, assim, não posso aplicar a tese que sustentei no voto anterior dado neste Tribunal. Acompanho o Ministro Relator".

Daí, o acórdão, com essa ementa:

"A Lei que atribui vantagens a funcionários e específica quais os servidores a que se não pode ser distendida, ampliada, pelo Judiciário, a casos outros".

Veio o recurso, extensamente razoado, combatendo com veemência o acórdão, evocando opinião de AGUIAR DIAS, em caso semelhante, trazendo à baila, quanto à exegese da lei, as opiniões de RUY, MAXIMILIANO, THEMÍSTOCLES CAVALCANTI e julgamento neste Pretório, relatados pelos Srs. Ministros OROSIMBO NONATO e LAFAYETTE DE ANDRADA.

O Dr. THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, funcionando como Subprocurador Geral, no impedimento do Dr. ALCEU BARBÊDO, assim contra-razou: (ler a fls. 85).

O Sr. Dr. Procurador Geral opina pela confirmação.

E' o relatório.

VOTO

Nego provimento ao recurso.

E' preciso, liminarmente, considerar que o mandado de segurança visa amparar direito líquido e certo, conforme tem assentado a doutrina e a jurisprudência. Tal caráter deve ser reconhecido ou verificado *prima facie*, sem dúvida possível. O recorrente era Secretário do extinto Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, passando em razão da extinção a Secretário do Departamento de Imprensa e Propaganda, posteriormente Departamento Nacional de Informações; entendendo ser êsse cargo de chefia da Secretaria, pretende os benefícios do art. 7.º do Decreto n.º 2.188, de 3 de março de 1954, *verbis*: os ocupantes efetivos, inclusive os já aposentados, de cargo de chefia, Diretor ou Diretor-Geral, ficam classificados, para todos os efeitos, no símbolo, com o valor fixado nesta lei, de cargo correspondente, de

mesma denominação, ou seguindo a hierarquia, quando alterada a nomenclatura.

Vale, nesta altura, ler as informações prestadas pelo Sr. Ministro PRADO KELLY, ao tempo, titular da pasta da Justiça:

"4. O despacho ministerial contra o qual se insurge o impetrante é o seguinte:

"ERNANI GUARAGNA FORNARI, Secretário padrão L, do Quadro Suplementar deste Ministério, solicita apostila em seu título de nomeação a fim de que seja classificado o cargo que ocupa no Padrão CC-5, de acordo com a Lei n.º 2.188-54. — Indefiro, com apoio nos pareceres retro".

5. Os pareceres a que o despacho alude são do Diretor da Divisão de Pessoal deste Ministério e do D.A.S.P.:

6. Aquêlê diretor assim se pronunciou:

"O cargo de que é ocupante jamais foi definido como de chefia, mesmo quando integram o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, repartição que se extinguiu com a criação do também já extinto Departamento de Imprensa e Propaganda. A função de Secretário, pela sua natureza, é mais de assessoramento, que de chefia, embora, em certos setores, assuma esta peculiaridade com bastante relêvo, como no caso das Faculdades".

O parecer do D.A.S.P. foi o seguinte:

"Ao examinar o assunto, verifiquei esta DP que, não obstante o argumento de que as atribuições do cargo de Secretário do extinto Departamento de Propaganda e Difusão Cultural estavam subentendidas no disposto no § 2.º do art. 4.º do Decreto número 24.651, de 10 de julho de 1934, o certo é que êsse cargo jamais foi considerado como de chefia.

"Isso porque, como bem salientou o órgão do Pessoal do Ministério respectivo, "A função de Secretário, pela sua natureza, é mais de assessoramento que de chefia, embora, em certos setores, assuma esta peculiaridade com bastante relêvo, como no caso das Faculdades".

Por outro lado, o citado § 2.º do art. 4.º do Decreto n.º 24.651, de 1934, que dispõe sobre a Secretaria do extinto órgão de propaganda, delimitou as suas atribuições do modo seguinte:

"A Secretaria... incumbe a organização do expediente do Departamento para estudo e decisão do Diretor Geral".

Isto pôsto, nem mesmo o Decreto número 24.651, de 1934, que dispunha sobre

o extinto Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, declara expressamente ser de chefia o cargo ocupado pelo requerente, o qual, também, não figurou, como tal, nas relações que acompanharam a Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948.

Cumprê, mais uma vez, acentuar o que a respeito da aplicação da Lei n.º 2.188, de 1954, aos ocupantes de cargos isolados de provimento efetivo como é o caso, ficou entendido por esta Divisão em seu parecer no Proc. n.º 6.682-54, publicado no *Diário Oficial* de 20 de agosto de 1954.

"A finalidade da lei estaria sendo deturpada se os seus benefícios fôsem estendidos a cargos isolados de provimento efetivo, ressaltadas as exceções abertas, tendo em vista as situações pessoais amparadas por outros diplomas legais".

Assim, uma vez que não se trata de cargo de chefia não vê esta Divisão como se deferir a pretensão do requerente, estendendo-se-lhe as vantagens da Lei n.º 2.188, de 1954".

8. O texto da lei invocada, n.º 2.188, de 3 de março de 1954, é o seguinte:

"Art. 7.º Os ocupantes efetivos, inclusive os já aposentados, de cargo de chefia. Diretor ou Diretor-Geral, ficam classificados para todos os efeitos, no símbolo, com o valor fixado nesta lei, de cargo correspondente da mesma denominação ou segundo a hierarquia, quando alterada a nomenclatura".

9. A decisão foi a seguinte:

"De ordem indefiro com apoio nos pareceres retro. — 15-3-55. — HEITOR CÔRTEZ, Chefe do Gabinete".

10. Cumprê salientar que o Chefe da Seção de Classificação e Lotação da Divisão do Pessoal deste Ministério fêz constar do seu parecer o seguinte tópico:

"Quanto ao símbolo que se lhe deverá atribuir, parece que o mais indicado é o CC-6, uma vez que, tomando-se por base ainda a Chefia de Seção da mesma repartição — ILKA LABARTHE, conforme dá notícia o B. P n.º 131, de 20-11-54".

São estas as informações que me cabe prestar a V. Exa.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Exa. os protestos da minha alta estima e mais distinta consideração".

São, a meu ver, convincentes tais argumentos, pelo menos para demonstrar inexistentes direito líquido e certo.

VOTO

O Sr. Ministro ROCHA LAGOA — Senhor Presidente, peço permissão para divergir do eminente senhor Ministro Relator, porque, se o texto legal em apêço quisesse dar essa prerrogativa tão somente ao Diretor Geral e ao Diretor de Serviço, não haveria necessidade de empregar a expressão Cargo de Chefia. Se o fez é porque quis incluir os Chefes de qualquer departamento.

No caso, Senhor Presidente, trata-se de um Secretário que exercia, nessa qualidade, a chefia de um departamento.

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA (Relator — E' justamente isso que se contesta.

O Sr. Ministro ROCHA LAGOA — Mas havia uma Secretaria dirigida por um Secretário. E, se é assim, o chefe é o Secretário, e mesmo foi recordado, da tribuna, que o atual Diretor Geral deste Supremo Tribunal antigamente tinha o título de Secretário com icênticas funções.

Concedo o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Senhor Presidente, *data venia* do Senhor Ministro Relator, estou com o Sr. Ministro ROCHA LAGOA, para conceder o mandado.

O dispositivo que beneficia a situação do ora impetrante-recorrente a meu ver, também tem aplicação ao caso da função que exerce, de Secretário, Diretor de uma Secretaria. E' chefe de um serviço, e o dispositivo se refere aos ocupantes efetivos, inclusive já aposentados, de *cargo de chefia*, Diretor ou Diretor Geral.

Há que distinguir, portanto, quanto à aplicação do benefício legal, três espécies de funcionários, a saber: o que exerce cargo de chefia, o de Diretor e o de Diretor Geral.

Se o recorrente, em sendo Secretário, desempenha função de chefia, é chefe de Serviço. Logicamente, parece-me que se não pode recusar a inclusão desse Secretário nessa categoria, isto é, no símbolo "CC-5", correspondente a Diretor.

Concedo o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento ao recurso para a concessão do "writ", divergindo os Srs. Ministros Relator e MACEDO LUDOLF.

Impedido o Sr. Ministro SAMPAIO COSTA, substituto do Sr. Ministro NELSON HUNGRIA, que se acha em gôzo de licença especial.

Não estêve presente ao relatório o Senhor Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES.

Não compareceu, com causa justificada, o Sr. Ministro EDGARD COSTA.

Presidência do Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Foi dado provimento ao recurso com os votos dos Srs. Ministros ROCHA LAGOA, CÂNDIDO MOTA FILHO, RIBEIRO DA COSTA, LA-FAYETTE DE ANDRADA e BARROS BARRETO.

Divergiram os Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA, Relator (substituto do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), e MACEDO LUDOLF (substituto do Sr. Ministro ARY FRANCO, que se acha em gôzo de licença especial).

(Publicado no *Diário da Justiça* de 3 de junho de 1957, nas pp. 1.397/88 — apenso ao n.º 126).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Nº19.960 — DISTRITO FEDERAL

Aposentadoria de docente livre da Universidade do Brasil aplicação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Contando mais de cinco anos, ao advento da Carta, adquiriu direito às vantagens do cargo, servindo junto ao mesmo ou outro cate drático ou em outra função afim ou correlata.

Relator: O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

Recorrente: União Federal.

Recorrido: ALFREDO INÁCIO NEURAUTER.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acordam os juizes da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, conforme o relatório e notas taquígrafadas.

Custas pelo recorrente.

Rio, 16 de junho de 1953. — OROSIMBO NONATO, presidente. — AFRÂNIO ANTONIO DA COSTA, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTONIO DA COSTA — O recorrido foi nomeado em 15 de maio de 1929, assistente de Clínica Oftalmológica da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, permanecendo na função até 15 de janeiro de 1935 quando por ato do Sr. Presidente da República, passou a docente livre da mesma Faculdade, depois de haver prestado concurso para aquela cadeira: em 1949 foi aposentado por inválido para o serviço público. Entretanto, por entender não lhe ser aplicável o disposto no art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição, não lhe foram concedidos proventos íntegros, porque sendo assistente deveria ser equiparado a extranumerário mensalista. Daí, mandado de segurança impetrado ao Tribunal Federal de Recursos e por êle concedidos nos termos do voto do relator (fls. 52 a 53):

Ao impetrante não foram reconhecidos os benefícios do art. 23 citado, principalmente em virtude do parecer de 18 de janeiro de 1949, aprovado pelo Sr. Presidente da República, que negou aos assistentes de ensino os referidos benefícios e o qual acompanha as informações prestadas no presente mandado.

Conforme têm acentuado os julgados proferidos por êste Tribunal, a estabilidade reconhecida aos assistentes de ensino, não é na função, mas no serviço público em geral, devendo ser mantidos os mesmos fora do exercício da função se dispensado pelo catedrático a que assistir. A solução para o impasse existente foi alvitada pelo saudoso Consultor Jurídico do Ministério da Educação, Dr. Omar Sampaio Dória, em parecer nº 228, de 20-6-47, citado no parecer do ilustre Consultor Jurídico (fls. 27).

Aliás, o Sr. Diretor da Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde, em parecer no processo administrativo, cuja certidão está junta aos autos (fls. 14v), já sugeria a extensão aos demais assistentes de ensino que não se utilizaram do mandado de segurança dos benefícios concedidos pelo art. 23 e pretendidos pelo impetrante, diante de decisões favoráveis do Judiciário, já transitadas em julgado.

A questão dos vencimentos íntegros não é de ser examinada no presente mandado de segurança, mas, sim pelas autoridades administrativas ao aplicarem ao impetrante os dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União; para o

cálculo dos proventos da aposentadoria, pois, como bem acentuou o ilustre Dr. Sub-Procurador Geral da República, conceder ao impetrante vencimentos íntegros por ter sido aposentado por invalidez para o exercício da função (art. 2º letra b, do Decreto-lei nº 3.763, de 28-10-41), implica em exame de fatos e provas indeclináveis por meio de mandado de segurança. E', também, interdito ao âmbito do mandado de segurança a pretendida diferença sobre proventos atrasados e, bem assim, honorários de advogado".

Em embargos o Ministro ARTUR MARINHO, assim pôs questão (fls. 68):

"Extranumerário amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946, do que não se duvida nem duvidaria escorreitamente a aposentadoria do embargado seria idêntica à conferível a funcionário. Foi o que se decidiu. Mandou-se mesmo observar o que fôsse pertinente no Decreto-lei nº 1.713, de 1939, e isso está correto. O mais me parece escapar a qualquer contenda, talvez até ao próprio direito a embargos.

Não tendo o acórdão passado da garantia que acabo de frisar está tudo por tudo certo. Somente noto que na ementa daquele acórdão não me parece que se devesse ter falado em *docente livre*, o que, todavia, não prejudica nem é objeto de causa; pura retificação terminológica ou técnica, a que sugiro".

Veio a União com recurso extraordinário pelas letras a e d do art. 101 da Constituição, apontando por vulnerado o art. 23 do Ato adicional das Disposições Transitórias e por divergido o acórdão da Egrégia 1ª Turma do Rec. Extr. 18.949.

Admitido e arrazoado subiram os autos, opinando o Dr. Procurador Geral pelo provimento.

VOTO

Conheço do recurso pela letra d, mas, nego-lhe provimento.

E para fazê-lo nada mais seria preciso que o voto claro e sucinto do eminente Ministro Lafayette de Andrada, como relator do Rec. Extr. nº 17.627, acompanhado à unanimidade por esta egrégia turma;

"Entendeu o acórdão que os assistentes de ensino com os requisitos do art. 23 estavam garantidos em suas funções. Esclarecer o voto vencedor:

Aos que há mais de cinco anos da data da Carta de 1946 exercia a função foi asse-

garada a estabilidade no serviço público: o que não importa em dizer que o professor catedrático da cadeira esteja obrigado a conservar como seu auxiliar o assistente que não mereça confiança. Dispensado, embora, por iniciativa do catedrático, continuará o assistente de ensino a usufruir das vantagens e deveres do cargo, servindo junto a um outro catedrático ou em função outra, além ou correlata.

Realmente o art. 23 é de aplicação aos funcionários existentes *ad tempo* da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Daí por diante, então terá vigência o art. 188 da Constituição. Assim já decidi em casos idênticos.

Não conheço do recurso".

Vinte anos permaneceu o recorrido nos quadros normais do magistério. A confiança que lhe presidiu a investidura jamais desmentiu, ao revés, reafirmou-a ininterruptamente sinal de que sempre merecia. Ao tornar-se inválido, para o serviço público, procura-se distinção entre os extranumerários a que não alude o texto do art. 23 das Disposições Transitórias que fala indistintamente em extranumerários, para equipará-los aos funcionários públicos.

A decisão recorrida deu *ao* texto a preciso interpretação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe negaram provimento. Decisão unânime, na preliminar e no mérito.

Ausentou-se, justificadamente, o Sr. Ministro ROCHA LAGÔA.

Não tomou parte do julgamento o Sr. Ministro EDGARD COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* nas páginas nºs 1728-29 — apenso ao nº 154).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2.291 — DISTRITO FEDERAL

Promoção de funcionário cuja escolha depende de apreciação do merecimento — Inexistência do pretenso direito líquido e certo — Decisão confirmada.

Relator: O Sr. Ministro BARROS BARRETO.

Recorrente — ARMANDO MARQUES MADEIRA

Recorrida: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de mandado de segurança número 2.291, sendo recorrente Armando Marques Madeira e recorrida a Prefeitura do Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena negar provimento *ao* recurso, por unanimidade de votos.

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

Custas na forma da lei.

Rio, 20 de novembro de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — BARROS BARRETO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — Ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal impetrou Armando Marques Madeira, mandado de segurança, sob invocação de ferido seu direito líquido e certo, a fim de, cassados, por ilegais, os decretos de acesso de vários engenheiros da Prefeitura Municipal à classe O, fôsse êle provido a uma das vagas existentes.

Indeferido o *Writ*, foi proferido o acórdão de fls. 7, *verbis*:

"Pode o mandado de segurança ser impetrado contra o ato de seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder, sem necessidade de prévio esgotamento de todos os recursos da esfera administrativa. — Não tem direito líquido e certo a promoção o funcionário cuja escolha dependa de apreciação de merecimento.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança número 616, de que é requerente Armando Marques Madeira, e informante o Prefeito do Distrito Federal, acordam os juizes da Quarta Câmara Cível do Tribunal da Justiça em, preliminarmente, conhecer do pedido, e, no mérito, indeferir o mandado. Armando Marques Madeira impetra mandado de segurança contra a Prefeitura do Distrito Federal alegando que é engenheiro, classe "N" da Prefeitura: que o decreto 8.613, de 3 de março de 1947, que reestruturou os quadros do funcionalismo municipal, criou

33 vagas na letra "O", ampliando, assim, o quadro dos antigos engenheiros chefes que, desde 1940, tinham a sua carreira encerrada no atual padrão "N"; que, de acôrdo com o art. 50 do Estatuto dos Funcionários Municipais (Decreto 3.770, de 28 de outubro de 1941), as promoções deveriam obedecer aos critérios de antiguidade de classe e merecimento, devendo o merecimento ser apreciado dentre os dois primeiros terços da classe por ordem de antiguidade, nos termos do Decreto-lei n. 8.861, de 24 de janeiro de 1946; que, a 31 de maio de 1947, o requerente, entre 57 engenheiros chefes, Classe "N", ocupava o 14º lugar, e, se o número de vagas criadas na classe "O" era de 33, estava o requerente dentro dos dois terços que tinha direito à promoção, por antiguidade ou por merecimento; que êsse seu merecimento era mesmo absoluto nos termos do art. 6º do Decreto Federal 24.515, de 30 de junho de 1934; que, não obstante, a 3 de junho de 1947, as citadas 33 vagas foram tôdas preenchidas pelo exclusivo critério de merecimento, com exclusão do requerente, sendo baldadas suas reclamações contra tal preterição; que, a 6 de março de 1948 foram preenchidas dez outras vagas na classe "O", cinco por antiguidade e cinco por merecimento sendo que alguns dêstes não estavam dentro dos dois terços, com direito à promoção por merecimento, que por isso o requerente pleiteia mandado de segurança para: a) serem cassados os decretos de provimento dos que não tinham direito a promoção; b) seja o requerente promovido à letra "O" em uma das vagas existentes por efeito da cassação dos decretos de promoção supra citados. Indeferido *in limine* o pedido (fls. 30) o Tribunal Pleno deu provimento ao recurso, a fim de que anulada a decisão requerida, tivesse curso o feito até final julgamento (fls. 44v.; Modificada a competência para o julgamento dos mandados de segurança, foi o feito distribuído a esta Câmara. Ouvida a Prefeitura, presta as informações de fls. 59 e 61, alegando preliminarmente que nos termos do art. 206 dos Estatutos dos Funcionários Públicos da Prefeitura, o funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa; que, tal não ocorrendo no caso dos autos, não se deverá conhecer do pedido; que, em relação às promoções realizadas a 3 de junho de 1947, o requerente nenhum direito possui, porque aquela época vigorava o art. 50 dos Estatutos dos Funcionários Municipais,

segundo o qual, tratando-se de classe final de carreira, a promoção a esta classe somente seria feita pelo critério de merecimento, que êsse preceito era aplicável ao requerente para sua promoção para a letra final de sua carreira; que quanto às promoções realizadas em 1948 para as dez vagas restantes da classe "O", aplicou-se o disposto na lei 53, de 1947, em cujo art. 3 se estabeleceu que as promoções, inclusive à classe final da carreira se faria com obediência ao critério da antiguidade de classe e de merecimento alternadamente; que ocupando então o requerente o 7º lugar na antiguidade e tendo sido aproveitados os seus mais antigos, não tinha direito a promoção. O que pôsto: Improcede a preliminar arguida pela Prefeitura relativamente à necessidade do funcionário esgotar todos os recursos da esfera administrativa antes de recorrer ao Poder Judiciário a fim de pleitear o reconhecimento de seus direitos. Tal dispositivo regulamentar choca-se diretamente contra o texto expresso do art. 141 nº 24 da Constituição Federal que concede mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas-corpus", "seja qual for a autoridade responsável por ilegalidades ou abuso de poder". Se portanto, o requerente se pretende atingido em virtude de decretos de nomeação expedidos pelo Prefeito do Distrito Federal, em detrimento de seus direitos, tem a seu dispor o mandado de segurança como remédio imediato para possibilitar a restauração do seu direito acaso violado. Ficaria desvirtuado o instituto do mandado de segurança se, antes de lançar mão dêle, o funcionário se visse coagido a requerer reconsideração de seu ato ao próprio infrator, que faria processar seu pedido, através de autoridades a êle subordinadas, numa interminável *via crucis*, que duraria o tempo e seguiria a forma que o infrator desejasse. Aliás o E. Tribunal Pleno já tem decidido de forma diversa a essa preliminar da Prefeitura. No mérito, entretanto, não é de ser atendido o requerente. Mostrou com muita clareza a Prefeitura que as promoções efetuadas por decreto de 3 de junho de 1947, tôdas por merecimento, fundaram-se no disposto no art. 50 do Estatuto dos Funcionários, então em vigor. E, tratando-se de apreciação de merecimento, nenhuma obrigação se impunha quanto à escolha do requerente. A própria determinação do decreto nº 24.515, de 1934, quando alude a concessão de "absoluto merecimento" apenas obriga a reconhecer o

merecimento do portador da distinção e não sua preferência para promoção em relação a outros que acaso melhor mereçam. Quanto às promoções efetuadas em 1948, estavam já reguladas pela Lei 53, de 1947, que estabeleceu o critério alternado de merecimento e da antiguidade para as promoções. E então o requerente, que não tinha antiguidade, para a respectiva promoção, também não podia impor seu merecimento em relação aos demais concorrentes. Quanto à impugnação que o requerente pretende fazer das nomeações de merecimento de terceiros, alegando não estarem eles dentro dos dois terços de antiguidade, não tem o mesmo qualidade para tal impugnação, porquanto, tratando-se de merecimento, a declaração de ineficácia de tais nomeações em nada lhe viria de direito a aproveitar. Custas pelo requerente. — Rio, 5 de junho de 1953. — *Sylvio Martins Teixeira. — Francisco Pereira de Bulhões Carvalho. — Estácio de Sá e Benevides*”.

Irresignado, o postulante apareceu com o presente recurso ordinário, tempestivo, autorizado na Constituição Federal, artigo 101, II, letra a. Acham-se, respectivamente, a folhas 80 e 88, as razões das partes, opinando pelo desprovido do recurso o eminente Dr. Procurador Geral da República (fls. 98). E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO (Relator) — A preliminar arguida desde a primeira fase da lide, pela Prefeitura do Distrito Federal, e desacolhida pelo venerando acórdão, respeito à proibição, *ex-vi legis*, do funcionário público ingressar em juízo antes de esgotados todos os recursos da esfera administrativa, não pode ser objeto de apreciação no presente recurso, interposto, apenas, pelo requerente da segurança, que viu conhecida a sua postulação.

No concernente ao mérito da decisão impugnada, afigura-se-me extreme de dúvida que inexistia o pretenso direito de promoção do ora recorrente, por merecimento a letra “O” do quadro de engenheiros da Prefeitura Municipal.

Além de fortes razões de decidir alinhadas no aresto de fls. 74 nenhum reparo há que fazer constante se infere da própria sustentação do apêlo interposto.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unanimemente.

Não compareceu, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, substituído pelo Senhor Ministro AFRÂNIO COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 3-6 1957, à páginas 1407-1408 — apenso ao nº 126).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2.061 SÃO PAULO

Concurso. Nenhuma alteração quanto ao prazo, forma ou exigência do edital. Funcionário interino. Falta de direito líquido e certo. Indeferimento da segurança.

Relator: O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Recorrente: AGOSTINHO DOS SANTOS e outros.

Recorrido: Estado de São Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de mandado de segurança recurso 2.061 em que são recorrentes Agostinho dos Santos e outros:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso de acordo com as notas taquigráficas nos autos.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 3 de junho de 1953.
— José Linhares, Presidente. — Antonio Carlos Lafayette de Andrade, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — Agostinho dos Santos, Alcides Boraúna, Ansano Giovanetti, Cláudio de Oliveira Santos, Fernando Paiva, Geraldo Carbone, Gladstone de Toledo Rebuá, Helio Argent, Ibraim Paulo Masson, João Batista de Campos Leite, José Arruda Rêgo, José de Almeida Matos Filho, José Rubens França, Nilton José Pereira Nunes e Otto Horst

Jorge Schorr, impetraram mandado de segurança ao Tribunal de Justiça de São Paulo, contra ato do Governador que consideram lesivas a seus direitos líquidos e certos de concorrerem a todas as vagas iniciais da carreira de fiscal de rendas, de acordo com o edital publicado regularmente.

Alegaram os impetrantes que haviam cumprido todas as exigências da oferta dos cargos, submetendo-se às provas cujos resultados finais, superiores ao mínimo de 60 pontos fixados, asseguraram-lhes classificação hábil para galgarem alguns dos postos entregues ao concurso (fls. 4). E esclareceram que antes de publicados os resultados das provas, "mas depois de haverem os candidatos, os impetrantes inclusive — satisfeito o que lhes competia pelo edital, cumprindo o que deles se exigira, promulgou o Sr. Governador do Estado a lei nº 1.452 de 26 de dezembro de 1951" (fls. 5), que assegurou aos ocupantes interinos desses cargos inscritos nesse concurso fossem mantidos em sua situação até que se submetessem novamente a concurso nos termos definidos nos artigos 8º e 9º (fls. 5).

Contra essa limitação de vagas é que se insurgiram os impetrantes.

O Tribunal de Justiça negou a segurança pelo acórdão seguinte:

"Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança nº 61287, de São Paulo, em que são impetrantes Agostinho dos Santos e outros.

Acorda em maioria o Tribunal de Justiça de São Paulo, adotado o relatório de fls. 71 denega-lo, pagas as custas pelos requerentes.

Os impetrantes prestaram concurso em 11 de março de 1951 e as classificações foram publicadas em 3 de janeiro de 1952, com a homologação pelo Exmo. Sr. Secretário da Fazenda a 17 de julho de 1952. Depois de realizado o concurso, mas antes de conhecidos os resultados, sobreveio a Lei nº 1.452, de 26-12-51 declarando que os concursos já realizados e cujas nomeações ainda não foram efetuadas terão seu processamento concluído na forma dos respectivos editais, com a ressalva constante o parágrafo único da lei, que assim resa: "aos atuais interinos inscrito nesses concursos não se aplicará o disposto no § 4º do art. 22 do Decreto-lei nº 12.273 de 28-10-41, sendo eles mantidos em sua situação até que sejam submetidos novamente a concurso, nos ter-

mos dos artigos 8 e 9". O art. 22, 4º do Decreto 12.273 (Estatuto dos Funcionários Públicos Estaduais) declara que "homologado o resultado do concurso serão exonerados os interinos inabilitados". A lei 1.452, revogou, pois, o dispositivo do Estatuto que mandava exonerar os interinos inabilitados, os quais, como se sabe, ficam automaticamente inscritos no concurso que se abrir para os cargos que exercerem. Deu-lhes a lei nova uma outra chance para concorrerem aos concursos futuros, como poderia tê-los coberto pelo protecionismo, muito em voga na política, prolongando a interinidade até uma possível dispensa de concurso, por qualquer circunstância futura. O caso, se pode apresentar um aspecto censurável, pode tê-lo justificado por motivos razoáveis, a juízo da administração, não cabendo ao Poder Judiciário invalidá-lo pela sua inconveniência, ou oportunidade, senão pela sua legalidade, a qual não é manifesta, o que em última análise, ocorreu foi uma redução do número de vagas. Em vez de haver também as vagas dos interinos inabilitados e que teriam de ser exonerados, as vagas ficaram reduzidas desse número e adiada a realização do concurso, referente a esses lugares, para época mais remota. Os impetrantes não têm direito líquido e certo de preencher vagas que não existem, porque os ocupantes interinos não foram exonerados em virtude de lei posterior à realização do concurso mas anterior à classificação dos impetrantes. Estes, quando foram classificados só tinham a sua disposição menor número de vagas, redução com que normalmente tinham de contar porque, pelo edital do concurso, se os interinos fossem todos habilitados, seriam nomeados. Assim como o Estado pode alterar as condições do concurso, introduzindo-lhe disciplinas e conhecimentos diversos, requisitos outros que os primitivamente exigidos, a fim de satisfazer ao progresso dos serviços públicos que deve acompanhar o progresso geral da sociedade; assim como pode variar de matérias, passando a exigir por exemplo que os candidatos saibam lidar com máquinas, instrumentos e aparelhos de que anteriormente não cogitara, verbi-gratia, o caso das máquinas de votar que poderiam repentinamente ser introduzidas no serviço público — assim também pode reduzir o número de vagas, adiar o concurso, suspende-o, e até não fazer nomeação nenhuma em virtude de extinção do cargo posto em concurso, a não ser que decorra da lei a obrigação certa de nomear

os candidatos. Não há para os interessados o direito de exigir a inalterabilidade da norma administrativa de reorganização dos serviços ou requisitos para o provimento dos cargos públicos" (Par. do Ministro Bento de Faria — Rev. Dir. 102-48). Aplicar-se imediatamente as normas fixadas das condições de aptidão para os cargos públicos; regulam a admissão até no caso em que se começou a processar o recrutamento dos serventários; porém, não prejudicam os nomeados empossados (Carlos Maximiliano) — Direito Intertemporal, números 282 e 283). O professor Viveiros de Castro entende da mesma que a melhor colocação em concurso não firmava direito a nomeação porque o candidato podia não reunir os outros elementos constitutivos da idoneidade, não sendo por exemplo o de melhor conduta, não se recomendando por atos anteriores de dedicação à causa pública (Estatutos de Direito Público, página 679-v., também Rev. Trib. 174-583). Cabe à lei conforme dispõe o art. 184 da Constituição Federal e 81 da Estadual especificar os requisitos para ingresso nos cargos públicos; as condições dêsse ingresso decorrem dela e por isso não aceita o relator a doutrina de aplicação de preceitos do Código Civil a esta matéria, como também pretendem os impetrantes, sem embargo de haver quem os socorra. Os concursos são disciplinados no Estatuto e leis modificadoras, nada tendo a ver com as normas de direito privado. Não há uma relação contratual entre o candidato e a administração, como não há entre o funcionário e o Estado (Amaro Cavalcanti — Responsabilidade Civil do Estado, no. 559 de 56 — Carlos Maximiliano — Comentários à Constituição de 1891, página 553). Finalmente, os impetrantes não são titulares de um direito adquirido à nomeação para os lugares ocupados pelos interinos. Os que se estão preparando para o exercício de funções públicas não estão em gozo de qualquer direito adquirido, mas numa situação jurídica abstrata (Cunha Gonçalves — Tratado de Direito Civil, vol. 1, p. 376). Nenhuma lei lhe dá o incondicional direito de ser nomeado para êsses cargos, em consequência do concurso, havendo, ao contrário, no edital, um dispositivo que também garantia os interinos habilitados; além disto, antes de feita a classificação, a lei nova reduziu o número de vagas, assegurando certos direitos aos interinos, passando essa lei a vigorar imediatamente: "la situation de fonctionnaire public" escreve Roubier constitui un statu legal, qui peut toujours

être modifié par les lois nouvelles in futurum. L'effet immédiat de la loi constitue loi la règle. Si par exemple, une loi change les conditions du recrutement de certaines fonctions publiques, cette loi n'aura pas d'effet vis à vis des fonctionnaires déjà nommés, mais elle aura effet immédiat pour tout les nominations ultérieures et même dans le cas où une procédure était engagée en vue d'une nomination, sauf disposition contraire expresse (Les Conflits des Lois vol. 2 p. 471 — Cunha Gonçalves — Trat. Dir. Civil, 1-376). Aliás é isto de fácil compreensão, porque a relação de emprego pertence a categoria do direito público, e nesta matéria domina o princípio de imediata aplicação da lei. Todas estas razões levam à conclusão inevitável de que os impetrantes não têm os pressupostos para obter a segurança que pleiteiam.

São Paulo, 17 de dezembro de 1952. — *Meireles dos Santos*, Presidente. — *H. da Silva Lima*, Relator.

Daí o presente recurso, no qual insistem no direito líquido e certo que lhe assiste a todas as vagas, porque as leis anteriores determinavam a demissão dos interinos e do edital isso constou.

Argumentam:

Na hipótese destes autos, a aplicação das normas civis reguladoras da promessa de recompensa se justifica ainda melhormente pela circunstância de estar o edital do concurso vinculado a duas leis estaduais que não possibilitam controvérsias no que consiste ao preenchimento das vagas que então criaram.

Esse ponto relevante para a compreensão exata do mérito da pretensão dos agravantes, foi destacada nas razões de fls. com que ingressaram os agravantes em Juízo para pleitear a composição do seu direito.

Afirmou-se, então:

"O edital do concurso de Fiscal de Rendas, publicado no *Diário Oficial* de 27 de fevereiro de 1951 não vale apenas por si, vinculado que está a leis anteriores que o proviram e impuseram.

A sua significação jurídica, em consequência, não vale ser buscada apenas nas suas expressões literais, frias e cujo sentido poderia, se não fora o passado que o vincula irremediavelmente, acoberta-se, comodamente, às interpretações habituais que não permitem aos concursos públicos melhor posição que aquela de simples e irrelevante *spes iuis*.

Não instituiu o Estado, por força dele, um concurso para provimento de vagas da carreira especificamente considerada. Fê-lo, no contrário, para preenchimento das vagas existentes, na classe "G", do quadro, inclusive as criadas por lei anterior a que taxativamente faz referência.

Força convir, portanto, que encerrou o edital em causa, no seu conteúdo substancial, uma definição expressa, bem delimitada, do seu alcance, tal o oferecimento de todas as vagas existentes na classe "C" do quadro de Fiscal de Rendas na oportunidade em que foi tornado público.

Não quis significar com a expressão "das vagas existentes" o indefinido "de possíveis vagas que venham a existir".

Ao contrário, afirmou o pressuposto de existência de vagas certas e ofereceu-lhe a concurso.

E fê-lo porque a tanto a obrigavam não apenas os mandamentos constitucionais, da União e do Estado, tão já do domínio público, mas especificamente porque jungido a ordenamentos legais do Estado que se preocuparam, no passado, com a carreira de Fiscal de Rendas.

Estão presentes nêsse edital imposições irrelevantes, do caráter imperativo, porque derivados de leis regularmente pronunciadas.

Vitalidade e arrimo a êsse edital, insuflam-nos as disposições contidas nos artigos 3º e 6º, § 2º da Lei nº 536, de 9-12-49, e artigos 2º e 15, parágrafo único, da Lei nº 988, de 12 de fevereiro de 1951".

Vários documentos se encontram nos autos no sentido do que pleiteiam os recorrentes.

O Dr. Procurador Geral da República opinou:

"Expectativa de direito ao provimento em cargo público jámais assegurou a alguém direito líquido e certo a ser provido em tais cargos contrariamente ao estabelecido em lei, de maneira inequívoca.

Nada há, portanto, o que alterar nos douts fundamentos do Venerando Acórdão recorrido (fls. 73-75v.), que temos como irrespondíveis.

Assim, somos por que se negue provimento ao recurso manifestado tempestivamente a fls. 76, com apóio no art. 101, nº II, letra a, da Constituição Federal".

VOTO

Em resumo a hipótese é a seguinte: os impetrantes atenderam ao edital para preenchimento de vagas existentes na carreira de fiscal de rendas, ao tempo do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado que previa a exoneração dos interinos inabilitados logo que fôsse homologado o resultado do concurso interino eram inscritos obrigatoriamente.

Antes de publicada a classificação, isto é antes de conhecidos os resultados do concurso sobreveio lei estadual determinando que os atuais interinos inscritos no concurso ficassem mantidos nos cargos até que se submetessem a novo concurso na forma que a lei dispôs.

Contra essa lei é que reclamam os recorrentes: querem todas as vagas, desejam que se atenda a lei anterior àquela sob proteção se inscreveram no concurso de acordo com o edital, que entendem deve ser mantido em todos os seus termos.

Se o concurso já tivesse sido homologado, se as classificações tivessem sido feitas, daria razão aos recorrentes porque teriam, a meu ver, um direito certo e líquido. Mas a nova lei, que diminuiu as vagas, sobreveio antes da homologação do concurso, antes que o concurso se tornasse válido, real.

Até essa homologação havia, na hipótese dos autos uma expectativa de direitos, mesmo porque o Governo poderia anular o concurso por algum defeito de forma.

A obrigação do Estado com os concorrentes só se fixa com o reconhecimento de que foram satisfeitas as exigências da lei.

Acentuou muito bem o acórdão que "não há para os interessados o direito de exigir a inalterabilidade da norma administrativa da reorganização dos serviços ou requisitos para o provimento dos cargos públicos", aplicando-se "imediatamente as normas fixadoras das condições de aptidão: regulam a admissão até no caso em que se começou a processar o recrutamento dos serventuários: porém, não prejudicam os nomeados e empossados (Carlos Maximiliano — Direito Intertemporal — nº 282 e 288)" (fls. 74).

O concurso se realizou de acordo com as normas indicadas no edital. Nenhuma alteração houve quanto ao prazo, forma ou exigências. Apenas com a providência legítima ocorreu diminuição de vagas, que a

meu ver não alterou o chamado edital e além disso os recorrentes, como aludi não são titulares do direito líquido e certo.

Nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro NELSON HÚNGRIA — Sr. Presidente, desde que os candidatos ao concurso não haviam sido ainda definitivamente classificados, nem tampouco estando ainda realizada a homologação do concurso, tenho para mim, igualmente que os impetrantes não adquiriram o direito a serem nomeados para as vagas existentes. Não estavam ainda realizadas todas as condições legais a que a lei subordina a aquisição do direito.

Assim, estou de pleno acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES — Sr. Presidente a lei estadual número 1.452, de 26 de dezembro de 1951, não alterou, como muito bem demonstrou o Sr. Ministro Relator, as condições do concurso. Não foi, assim ferida, desprezada a disposição constante do art. 1.514 do Código Civil. Realmente, a publicação, a abertura de um concurso, é vinculativa para a parte que o rometera, mas o Estado não alterou

as condições do concurso, apenas modificou as possibilidades que haveria para os candidatos. Mas esta possibilidade do Estado alterar a sua organização administrativa, não pode ser negada. Isto não constitui alteração das condições do concurso.

VOTO

O Sr. Ministro OROSIMBO NONATO — Senhor Presidente, o fato da instauração do concurso e até a realização das provas não impede, como demonstrou o eminente Sr. Ministro Relator, a alteração das normas administrativas para o provimento dos cargos; não suscita em favor dos candidatos direito adquirido, senão uma *spes iuris*.

E' verdade que, em certas condições, pode tratar-se de direito adquirido, mas demonstrar que, na hipótese, êle ocorrera, a meu ver é matéria que exorbita do mandado de segurança.

Acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unânimemente.

Ausentaram-se, por motivo justificado, os Srs. Ministros RIBEIRO DA COSTA e EDGARD COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 3-6-57, nas páginas 1403/04 — apenso ao n. 126).

Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1.172

Mandado de segurança. Não se concede onde nem um direito líquido e inconteste foi violado.

Chefe de seção, efetivo, da Municipalidade, não tem direito à gratificação mensal da Lei nº 820, de 22 de julho de 1955 pelo fato de estar exercendo as funções do próprio cargo.

Relator: O Sr. Des. Dr. HOMERO DE PINHO.

Requerente: FILETO PINTO LOPES.

Informante: Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA SEGUNDA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Mandado de Segurança nº 1.472, em o qual é requerente — Fileto Pinto Lopes, sendo Informante — O Prefeito do Distrito Federal.

Acordam por unanimidade de votos, os Juizes da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal indeferir a segurança impetrada por não ter sido direito algum do requerente violado em ordem a admiti-la. Custas, na forma da lei.

O impetrante como Chefe de Seção, efetivo, padrão "R", da Prefeitura do Distrito Federal, com exercício na Chefia do Serviço de Departamento de Edificações, veio pleitear por este Mandado compêlir a Municipalidade a pagar-lhe a gratificação instituída pelo § 3º do art. 79, da Lei número 820, de 22 de julho de 1955, que no caso corresponde a Cr\$ 4.500,00 por mês padrão CC-4, alegando, em substância, que a ela tem direito em razão do disposto em o § 2º do art. 1º do Decreto nº 6.665, de 24 de abril de 1940, pois aí se asseguram tôdas as regalias concedidas aos comissionados àqueles que vinham exercendo efetiva-

mente as funções de chefia nesta comissionados ou não.

Ora, consoante se vê das informações oficiais de fls. 31, o Impetrante, que é *Chefe de Seção efetivo*, com os vencimentos mensais de Cr\$ 30.500,00, jámais exerceu função em qualquer cargo municipal em comissão.

O § 3º e seus incisos a e b, do art. 79 da Lei 820, de 22 de julho de 1955, dispondo sobre o assunto assim se manifestam:

"Os servidores da Prefeitura do Distrito Federal que optaram pelos vencimentos dos cargos efetivos no exercício de cargo em comissão, farão jus à gratificação mensal seguinte:

CC-3 — Cr\$ 5.000,00

CC-4 — Cr\$ 4.500,00

CC-5 — Cr\$ 3.500,00

CC-6 — Cr\$ 3.000,00

CC-7 — Cr\$ 2.500,00

a) é necessário que o servidor esteja no exercício do cargo em comissão; b) tenha o servidor optado pelos vencimentos do cargo efetivo".

Não tem, pois, amparo legal a pretensão do Impetrante, nem com base nos dispositivos indicados, muito menos no disposto em o § 2º do art. 1º do anterior Decreto 6.665 de 24 de abril de 1940, porque o que ali se dispunha claramente, era o reconhecimento de uma situação existente ao tempo da aludida lei que, aliás, tampouco lhe aproveitaria.

Para chegar-se a esta conclusão é bastante uma simples leitura do teor do texto do invocado dispositivo.

Ficam asseguradas as regalias inerentes às funções análogas às de que trata este artigos aos funcionários que as vinham exercendo efetivamente e nelas não sejam comissionados".

O Impetrante é *Chefe de Seção*, efetivo e como tal está *chefiando* o Serviço do Departamento, de Edificações no exercício inerente à sua função específica. Isto vale dizer que exerce atualmente a função peculiar de seu cargo, sendo certo que, antes disso, jámais exerceu qualquer função estranha comissionado, ou não, aos diversos cargos efetivos de sua carreira funcional, fls. 31.

Que pretende, pois? Nada mais, nada menos que, como chefe de seção efetivo, receber os vencimentos do cargo e mais uma gratificação pelo exercício desse mesmo cargo

com base nas inaplicáveis leis que invocou. Impossível, pois nem é o seu direito e uma situação como essa.

Distrito Federal, 7 de junho de 1956.
-- Dr. HOMERO DE PINHO, Presidente e Relator. — OMAR DUTRA. — VICENTE DE FARIA COELHO.

Registrado em 13 de setembro de 1956.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 4-7 1957, à página 1701 — apenso ao número 151).

*Exposição de Motivos que Apresenta o Regimento
do D.A.S.P. e o Respectivo Decreto de Aprovação
do Mesmo*

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 1.335

Em 16 de julho de 1957.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

O incessante e contínuo desenvolvimento das atividades afetas ao D.A.S.P. vem demonstrando que o Regimento em vigor, aprovado pelo Decreto número 20.489, de 2 de janeiro de 1946, já não atende às suas atuais exigências.

2. Impõe-se, dessarte, criteriosa revisão e atualização das normas regimentais, a fim de que o D.A.S.P. seja provido de organização mais consentânea com a realidade, capacitando-o aos numerosos encargos que lhe são atribuídos.

3. Cumpre assinalar, de início, a carência de um órgão que supervisione os programas de assistência técnica em matéria de administração pública, bem como mantenha articulação com as entidades nacionais e estrangeiras que se dedicam ao estudo da matéria. Para suprir semelhante deficiência, propõe-se instituir, sem ônus junto ao D.A.S.P., um Setor de Assistência Técnico-Administrativa.

4. Quanto aos setores existentes, as principais modificações são as que se seguem.

5. No tocante à Divisão de Orçamento e Organização, tornou-se oportuno extinguir do projeto de Regimento ora submetido a aprovação de Vossa Excelência o Serviço de Orçamento e transformar as Seções da Despesa, Receita e Autarquias, que o integravam, em Serviços diretamente subordinados ao Diretor. Essa alteração se justifica pela necessária ordenação dos trabalhos de elaboração da proposta orçamentária, que impõe atuação imediata do Diretor da Divisão naqueles setores.

6. Como resultado da modificação acima, eliminou-se a Seção de Estudos Gerais, passando suas atribuições às dos três Serviços cuja criação é proposta.

7. A nova disposição dada à matéria orçamentária, agora acrescida com o exame dos planos de trabalho das repartições federais, consubstanciadas

nos planos de aplicação das dotações globais e com a elaboração dos planos tendentes a sistematizar a execução orçamentária, trouxe à Divisão de Orçamento e Organização grande volume de trabalho, para o qual ainda não se encontrava devidamente aparelhada. Para atender a êsses novos encargos, prevê o Regimento do D.A.S.P., ora elaborado, setores especializados nos Serviços da Despesa, Receita e Autarquias.

8. Os Serviços da Despesa, Receita e Autarquias desdobram-se, assim, em Setores, ao invés de Seções. O Serviço da Despesa, incumbido da elaboração do Orçamento Geral da República, divide-se em dez Setores correspondentes às atividades básicas levadas a efeito pelo Governo Federal, os quais correspondem aos Ministérios ou a grupos de Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

9. Do mesmo modo, foram desdobrados, em quatro setores específicos, os Serviços da Receita e de Autarquias correspondentes aos grupos básicos de trabalho já existentes. O desdobramento dos referidos serviços, por Setores, permitirá não só distribuição mais racional dos encargos afetos à Divisão de Orçamento e Organização como propiciará a indispensável especialização do pessoal técnico encarregado dos referidos Setores, objetivo cumpre sempre ter em vista para que possa a mencionada Divisão desempenhar, a contento, as suas vultosas e complexas atividades.

10. O aumento de volume de trabalho da Divisão de Pessoal decorre da necessidade de estudar e dar solução rápida a vários problemas de administração de pessoal que surgem em ritmo cada vez mais crescente, relevando notar que já agora, aos anteriores da administração direta ou centralizada, é preciso acrescentar os relacionados com o pessoal da administração indireta ou descentralizada.

11. Êstes novos encargos decorrem, sobretudo, da aplicação da Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956, e dos Decretos n.ºs. 39.533, de 7 de julho de 1956, 40.118, de 13 de outubro de 1956 e 39.678, de 31 de julho de 1956. Os dois primeiros decretos se referem ao controle da movimentação do pessoal pago por verbas globais e o último à criação da função gratificada.

12. Por sua vez, a Lei n.º 2.745, de 1956, tornou obrigatória aprovação dos quadros do pessoal das autarquias mediante ato do Presidente da República, impondo em consequência a necessidade de manter atualizados elementos referentes aos quadros dessas entidades. Por determinação presidencial, a atribuição de controlar a movimentação do pessoal autárquico na base de Quadros e tabelas aprovados por decreto executivo foi, também, entregue a êste Departamento. Para se ter idéia do vulto que representa esta incumbência basta saber que se estima em 160.000 o número de servidores das autarquias.

13. A tarefa de examinar as tabelas do pessoal de verba global e, como decorrência, a fiscalização do preenchimento dos empregos dessa natureza constituem, outrossim, empreendimento que requer organização específica e pessoal próprio. Pode-se estimar o número dêsse pessoal em cerca de 200.000. A criação de função gratificada por outro lado está a exigir, em cada

hipótese, o exame minucioso do regimento dos órgãos interessados e da respectiva situação orçamentária.

14. Tais encargos acarretarão inevitavelmente o desempenho de atividades complexas antes inexistentes, inclusive a organização de cadastros para o controle da movimentação desta massa de servidores autárquicos e de pessoal pago por verbas globais.

15. Os trabalhos da Divisão de Pessoal, pelo seu grande volume e variedade, exigem que se reduzam ao máximo os setores diretamente subordinados ao seu Diretor. Do contrário, esta autoridade terá grandes dificuldades de exercer a supervisão geral e a coordenação dos trabalhos da Divisão, absorvido por questões de rotina em prejuízo do estudo e exame de assuntos de maior responsabilidade para a administração de pessoal federal.

16. Pelos motivos expostos e à vista dos princípios de especialização e divisão de trabalho, é de todo aconselhável sejam os trabalhos dessa Divisão distribuídos em três Serviços, o que concorrerá para maior rendimento e eficiência na execução dos seus encargos específicos.

17. A base orgânica indispensável a estas modificações determina que se altere a Divisão de Pessoal, uma vez que se verificou contra-indicado, do ponto de racionalização do trabalho, atribuir os novos encargos às seções já existentes.

18. O setor de trabalho a cargo da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento sofreu pequenas alterações no sentido de cometer atribuições exatas aos diversos órgãos que a constituem e de aparelhá-la melhor para o desempenho de suas relevantes atividades de recrutamento e seleção de elemento humano qualificado para o serviço público e o respectivo aperfeiçoamento após o ingresso na Administração federal.

19. Essas, Senhor Presidente, as modificações substanciais a serem introduzidas na atual organização do D.A.S.P., com o propósito de, dando-lhe maior eficiência e dinamismo, possibilitar o auxílio eficaz e expedito que lhe exige Vossa Excelência.

20. A aprovação do novo Regimento, na forma ora proposta, determina a alteração, sem ônus, de algumas funções gratificadas existentes, só para o efeito de modificar-lhes as denominações ou para substituí-las por outras, adaptadas à nova organização.

21. Nestas condições, tenho a honra de submeter à elevada apreciação e assinatura de Vossa Excelência à anexos projetos de decreto, que consubstanciam as providências expostas na presente exposição de motivos, sugerindo seja esta publicada, na íntegra, caso mereça aprovação.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *João Guilherme de Aragão*, Diretor-Geral.

(Publicada no *Diário Oficial* de 9 de agosto de 1957, a páginas números 19.414/15 — Seção I).

Regimento do D.A.S.P.

DECRETO N.º 41.955 — DE 3 DE AGOSTO DE 1957

Aprova o Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, n.º I, da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica aprovado o Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), que com este baixa.

Art. 2.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 3 de agosto de 1957, 136.º da Independência e 69.º da República.

JUSCELINO KUBITSCHKE.

Nereu Ramos.

REGIMENTO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Título I

DA FINALIDADE

Art. 1.º O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), diretamente subordinado ao Presidente da República, tem por finalidade o estudo e a orientação dos problemas da administração pública, exercendo suas atividades no sentido de cooperação e articulação com os órgãos do Serviço Civil Federal.

Art. 2.º Ao D.A.S.P. compete:

I, estudar, pormenorizadamente, as repartições e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

II, estudar e propor sistemas de classificação e remuneração de cargos públicos e funções;

III, orientar a administração do pessoal civil da União;

IV, selecionar candidatos a cargos e funções do Serviço Civil Federal, excetuados os casos previstos em lei;

V, promover a formação, o treinamento e aperfeiçoamento dos servidores civis da União e de pessoal técnico-administrativo;

VI, supervisionar os programas de assistência técnica, em matéria de administração pública;

VII, manter articulação com as entidades nacionais e estrangeiras que se dedicam ao estudo da administração pública;

VIII, propor a nomeação ou admissão dos candidatos classificados em concurso ou prova de habilitação, respeitada a competência atribuída a outros órgãos por lei especial;

IX, orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos e respectivos equipamentos;

X, examinar projetos e orçamentos referentes a construção, remodelação instalação das repartições em prédios utilizados pelos serviços civis;

XI, sugerir medidas destinadas à instalação das repartições em prédios adequadas às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público;

XII, opinar sobre os planos de obras relativos a edifícios públicos e aos respectivos equipamentos;

XIII, colaborar, mediante solicitação ou acôrdo, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como dos órgãos da administração indireta;

XIV, elaborar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República a proposta orçamentária a ser por êste enviada à Câmara dos Deputados; e

XV, fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária.

Título II

DA ORGANIZAÇÃO

Art. 3.º O D.A.S.P. compreende:

I. Divisão de Orçamento e Organização (D.O.)

Serviço de Despesa (D.O.-1)

Setor — Agricultura.

Setor — Fazenda.

Setor — Justiça e Territórios.

Setor — Defesa Nacional e Valorização Regional.

Setor — Trabalho, Indústria e Comércio.

Setor — Educação e Cultura.

Setor — Saúde.

Setor — Poder Judiciário.
Setor — Viação e Obras Públicas.
Setor — Órgãos da Presidência, Poder Legislativo, Órgãos Auxiliares e Relações Exteriores.

Serviço da Receita (D.O.-2)

Setor — Renda Nacional.
Setor — Produção e Consumo.
Setor — Comércio Internacional.
Setor — Investimentos e Serviços Específicos.

Serviços de Autarquias (D.O.-3)

Setor — Autarquias de Previdência Social e Fiscalização Profissional.
Setor — Autarquias Industriais.
Setor — Autarquias de Intervenção Econômica e de Crédito.
Setor — Autarquias Educacionais e Diversos.

Serviço de Organização e Métodos (D.O.-4)

Seção de Organização.
Seção de Métodos.
Turma de Administração (T.A.).

II. Divisão de Pessoal (D.P.).

Serviço de Regime Jurídico (S.R.J.)

Seção de Orientação (D.P.-1).
Seção de Regime Disciplinar (D.P.-2).
Seção de Estudos Gerais (D.P.-3).

Serviço de Classificação e Remuneração (S.C.R.)

Seção de Estudos de Classificação e Remuneração (D.P.-4).
Seção de Execução (D.P.-5).

Serviço de Cadastro (S.Cd.)

Seção de Cadastro do Pessoal de Administração Direta (D.P.-6).
Seção de Cadastro do Pessoal das Autarquias (D.P.-7).
Seção de Cadastro do Pessoal Temporário (D.P.-8).

Turma de Administração (T.A.).

III. Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.).

Seção de Planejamento (D.S.A.-1).
Seção de Recrutamento e Estudos (D.S.A.-2).
Seção de Inscrições (D.S.A.-3).
Seção de Organização e Julgamento de Provas (D.S.A.-4).
Seção de Execução de Provas (D.S.A.-5).
Seção de Aperfeiçoamento (D.S.A.-6).
Seção de Registro (D.S.A.-7).

Turma de Administração (T.A.).

IV. Divisão de Edifícios Públicos (D.E.P.).

Seção de Estudos e Normas (D.E.P.-1).

Seção de Orientação e Contrôlo do Equipamento (D.E.P.-2).

Seção de Orientação e Ccntrôle de Edifícios (D.E.P.-3).

Seção de Execução (D.E.P.-4).

Turma de Administração (T.A.).

V. Cursos de Administração (C.A.).

Secretaria

VI. Serviço de Documentação (S.D.).

Revista do Serviço Público (S.D.-1).

Biblioteca (S.D.-2).

Seção de Documentação (S.D.-3).

Seção de Publicações (S.D.-4).

Seção de Estatística Administrativa (S.D.-5).

Seção de Expedição (S.D.-6).

Turma de Orientação e Reclamações (T.O.R.).

Turma de Administração (T.A.).

VII. Serviço de Administração (S.A.).

Seção de Comunicações (S.A.-1).

Seção do Pessoal (S.A.-2).

Seção do Material (S.A.-3).

Depósito do Material

Seção do Orçamento (S.A.-4).

Seção de Mecanografia (S.A.-5).

Seção de Assistência Social (S.A.-6).

Portaria

Turma de Transportes

Parágrafo único. Possui o D.A.S.P. um Consultor Jurídico, diretamente subordinado ao Diretor-Geral, nomeado, em comissão, pelo Presidente da República.

Art. 4.º Funcionam junto ao D.A.S.P. os seguintes órgãos:

I, Conselho de Administração (C.Ad.).

II, Comissão de Acumulação de Cargos (C.A.C.).

III, Comissão de Admissão de Tarefeiros e Contratados (C.A.T.C.).

IV, Escritório Técnico da Universidade do Brasil (E.T.U.B.).

V, Setor de Assistência Técnico-Administrativa (S.A.T.A.).

Art. 5.º O D.A.S.P. será dirigido por um Diretor-Geral, nomeado, em comissão, pelo Presidente da República.

Art. 6.º As Divisões, os Serviços de Administração e de Documentação e os Cursos de Administração terão Diretores, nomeados, em comissão, pelo Presidente da República.

Art. 7.º O Diretor-Geral terá Assistentes Técnicos, os quais perceberão a gratificação pela representação de Gabinete que lhes fôr arbitrada pela referida autoridade, na forma da legislação vigente.

Parágrafo único. O Diretor-Geral poderá, igualmente, conceder a gratificação prevista neste artigo ao pessoal subalterno com exercício em seu Gabinete.

Art. 8.º Para os serviços do expediente, o Diretor-Geral terá um Secretário e três Auxiliares de Gabinete.

Art. 9.º Os Diretores de Divisão e de Serviço, o Diretor dos Cursos de Administração e o Consultor Jurídico, bem como os Chefes de Serviços, terão Secretários.

Art. 10. A Revista do Serviço Público terá um Diretor; o E.T.U.B., os Serviços integrantes de Divisão, a Secretaria dos C.A., as Seções, a Biblioteca do S.D., os setores e a Portaria terão Chefes; as Turmas de Administração, a Turma de Orientação e Reclamações, a Turma de Transportes e o Depósito do Material terão Encarregados.

Art. 11. Os órgãos integrantes do D.A.S.P. funcionarão perfeitamente articulados, em regime de mútua colaboração, sob a orientação do Diretor-Geral.

Título III

DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS

CAPÍTULO I

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 12. O Conselho de Administração (C. Ad.) é um órgão normativo e integrante dos sistemas de organização, orçamento, pessoal e construção de edifícios públicos.

Art. 13. O Conselho de Administração tem por finalidade promover a melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados em organização, orçamento, pessoal e construção de edifícios públicos.

Art. 14. O Conselho de Administração compõe-se.

I, quando convocado para deliberar sobre problemas de Organização; — do Diretor da D.O. do D.A.S.P. e dos Chefes das Seções de Organização, ou órgãos equivalentes, dos Ministérios;

II, quando convocado para deliberar sobre problemas orçamentários; — do Diretor da D.O. do D.A.S.P. e dos Diretores das Divisões de Orçamento, ou órgãos equivalentes, dos Ministérios;

III, quando convocado para deliberar sobre problemas de pessoal: — dos Diretores da D.P. e da D.S.A. do D.A.S.P. e dos Diretores das Divisões ou Serviços de Pessoal dos Ministérios; e

IV, quando convocado para deliberar sobre construção de edifícios públicos; do Diretor da D.E.P. do D.A.S.P. e dos Diretores das Divisões de Obras, cu órgãos equivalentes, dos Ministérios.

Art. 15. As reuniões do C.Ad. serão presididas pelo Diretor-Geral do D.A.S.P..

Parágrafo único. Auxiliará os trabalhos do C.Ad., na qualidade de seu secretário, o Secretário do Diretor-Geral do D.A.S.P.

Art. 16. O C.Ad. funcionará com a maioria absoluta de seus membros natos e, dentro de sua competência consultiva e orientadora, deliberará por maioria de votos.

Art. 17. Compete ao Presidente do C.Ad. convocar as reuniões, distribuir os trabalhos e determinar as atribuições de seu Secretário.

Parágrafo único. Quando necessário, o Presidente poderá convocar, para tomar parte nos trabalhos do mesmo Conselho, os dirigentes ou representantes de quaisquer órgãos ou entidades cujas atividades interessem ao problema em estudo.

Art. 18. Nenhuma vantagem deverá corresponder ao exercício das funções de membro ou secretário do C.Ad., que serão, porém, consideradas serviço relevante.

CAPÍTULO II

DO SETOR DE ASSISTÊNCIA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

Art. 19. Compete ao S.A.T.A.:

I, colaborar, mediante convênio com os Estados ou municípios e em estreita articulação com os órgãos específicos do D.A.S.P., nos empreendimentos tendentes à melhoria da administração direta ou indireta, de âmbito federal, estadual e municipal;

II, articular-se com as entidades nacionais e estrangeiras que se dedicam ao estudo da administração pública, visando à racional coordenação das atividades, inclusive as de pesquisas;

III, elaborar, em articulação com os setores interessados, programas de aperfeiçoamento de pessoal, técnico-administrativo, a serem executados através de estabelecimentos de ensino nacionais ou estrangeiros; e

IV, estudar as propostas de assistência técnica bilateral, em matéria de administração pública, propondo a solução adequada ao Diretor-Geral.

CAPÍTULO III

DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO

Art. 20. À Divisão de Orçamento e Organização (D.O.) compete:

I, elaborar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta de Orçamento da União, observados os princípios estabelecidos pela Constituição e para legislação ordinária;

II, velar pela fiel execução orçamentária, nos termos das determinações do Presidente da República;

III, apreciar os programas de trabalho em que as repartições baseiam seus pedidos de dotações e rever o custo de tais programas, a fim de harmonizá-los entre si e com as diretrizes do Governo;

IV, propor modificações nos esquemas de classificação da receita e da despesa;

V, estudar as repercussões das despesas federais na economia nacional e cooperar na formulação de medidas administrativas, financeiras e econômicas necessárias à correção dos desajustamentos que se verificarem;

VI, promover o aperfeiçoamento do processo, dos padrões e dos sistemas orçamentários;

VII, opinar sobre as questões que, direta ou indiretamente, se prendam à elaboração, execução e contrôle do orçamento federal ressalvada a competência específica dos demais órgãos integrantes do sistema orçamentário;

VIII, elaborar a estimativa da receita pública federal;

IX, realizar estudos e pesquisas sobre a receita pública e cooperar no estudo das medidas relativas ao aperfeiçoamento do sistema tributário federal;

X, estudar os efeitos da política tributária federal, estadual e municipal;

XI, padronizar e coordenar os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das entidades autárquicas federais e promover a publicação dos resumos dos primeiros, juntamente com o Orçamento Geral da União;

XII, orientar os órgãos de orçamento e as seções de organização ministeriais, bem como as repartições em geral, nos assuntos de organização e orçamento;

XIII, auxiliar, quando solicitada, os Estados, Municípios, Territórios, Autarquias e entidades que realizam serviços de interesse público, em estudos relativos à sua administração orçamentária e à organização e funcionamento de seus serviços;

XIV, estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores do serviço público;

XV, sugerir modificações da organização administrativa resultante dos programas de trabalho do Governo;

XVI, opinar em conjunto com o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda, a D.E.P. do D.A.S.P. e as repartições interessadas, sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviço.

Art. 21. Ao Serviço da Despesa (D.O.-1) compete:

I, efetuar estudos pormenorizados das propostas parciais de despesa, apresentadas pelas repartições;

II, promover audiências com os dirigentes das repartições a fim de ajustar, do ponto de vista orçamentário, os programas de trabalho que as propostas parciais encerram;

III, traduzir, em quadros discriminativos das despesas que cada repartição é autorizada a realizar, o custo dos programas de trabalho;

IV, formular o projeto da proposta geral de orçamento da despesa e organizar os quadros e informações de que a mesma deva ser acompanhada;

V, coligir dados e informações necessários à elaboração da mensagem orçamentária e dos volumes explicativos da despesa pública;

VI, integrar e harmonizar a proposta geral de orçamento com as diretrizes da política financeira e econômica nacionais;

VII, velar pela fiel execução do orçamento, nos termos das determinações do Presidente da República;

VIII, manter o Diretor da D.O. a par do desenvolvimento da execução orçamentária, mediante relatórios, com base em informações prestadas pelas repartições executoras;

IX, propor modificações nos esquemas de classificação da despesa;

X, investigar as repercussões das despesas federais na economia nacional e propor as medidas administrativas, financeiras e econômicas necessárias à correção dos desajustamentos observados.

XI, emitir parecer sobre os processos de abertura de créditos adicionais;

XII, orientar os órgãos de orçamento e as repartições em geral, nos assuntos de sua competência;

XIII, prestar colaboração técnica, sempre que solicitada, aos órgãos de orçamento, finanças e economia do Congresso Nacional;

XIV, examinar quaisquer outras questões que, direta ou indiretamente, se prendam à elaboração, execução e controle do orçamento federal, ressalvada a competência específica dos demais órgãos integrantes do sistema orçamentário;

XV, desenvolver processo de controle da realização da despesa.

Art. 22. Ao Serviço da Receita (D.O.-2) compete:

I, elaborar a estimativa da receita da União para cada exercício financeiro;

II, estudar o comportamento, em exercícios sucessivos, da arrecadação da receita e dos elementos que a integram;

III, confrontar as previsões com a receita arrecadada, identificando as causas das variações;

IV, anotar e sistematizar as informações fornecidas pelos órgãos arrecadadores sobre o recolhimento da receita;

V, coligir outros dados necessários à estimativa das receitas públicas;

VI, estudar a correlação entre a renda nacional e as receitas públicas, bem como entre estas e os elementos da conjuntura econômica que nelas influem;

VII, apreciar a repercussão da política tributária na economia nacional;

VIII, realizar estudos para o aperfeiçoamento dos métodos de estimativa das rendas públicas;

IX, propor alterações na classificação da receita;

X, indicar novas fontes de renda para atender a financiamentos extraordinários ou especiais, ou para cobrir o aumento da despesa geral;

XI, acompanhar a execução orçamentária na parte relacionada com as receitas públicas;

XII, examinar tôdas as questões relativas à elaboração e execução do orçamento federal, no que se relaciona com as receitas públicas;

XIII, atender às consultas formuladas pelos órgãos arrecadadores, nos assuntos de sua competência.

Art. 23. Ao Serviço de Autarquias (D.O.-3), compete:

I, realizar estudos necessários à padronização dos critérios gerais e das formas especiais de que devem revestir-se os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das autarquias, na forma do art. 5.º do Decreto-lei n.º 5.570, de 10 de junho de 1943;

II, elaborar instruções para padronização dos orçamentos, balanços e demonstrações de contas das autarquias e para cumprimento de qualquer outro dispositivo da legislação vigente sobre a centralização e coordenação dos mencionados documentos;

III, sugerir os prazos em que as autarquias devam remeter aos órgãos competentes as propostas de orçamento, de acordo com o disposto no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 6.620, de 22 de junho de 1944;

IV, apreciar e emitir parecer sobre os orçamentos, balanços e prestação de contas das autarquias federais, inclusive quanto à observância da padronização a que estiverem sujeitos;

V, examinar de acordo com a especialização e a natureza das atividades de cada autarquia, as propostas orçamentárias das referidas entidades visando a assegurar a perfeita articulação do planejamento administrativo dos serviços descentralizados correlatos;

VI, observar as divergências entre a política federal de aplicação de recursos e das autarquias que atuem em setores paralelos ou correlatos, particularmente quanto à concessão de subvenções ou auxílios, sugerindo as medidas que garantam a coordenação conveniente;

VII, examinar as questões de custo de serviços, de economia e de eficiência que se apresentarem nos orçamentos, balanços e demonstrações de contas das autarquias;

VIII, sugerir aos órgãos incumbidos da aprovação dos orçamentos, balanços e demonstração de contas das autarquias, ou às próprias autarquias, quaisquer providências que ocorrerem durante a apreciação dos mesmos documentos;

IX, promover a divulgação dos orçamentos das entidades autárquicas, na forma do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 5.570, de 10 de junho de 1943;

X, fornecer à D.O.-1 os elementos financeiros indispensáveis à fixação dos montantes necessários à cobertura dos *deficits* de operação de entidades autarquias;

XI, emitir parecer sobre as alterações orçamentárias das autarquias federais, inclusive quanto à abertura de créditos adicionais e à concessão de adiantamentos através do Tesouro Nacional;

XII, colaborar com as autarquias nos trabalhos de racionalização da rotina, da técnica e do sistema de elaboração orçamentária;

XIII, apresentar sugestões relativas ao aperfeiçoamento e melhor controle da administração orçamentária e contábil das autarquias; e

XIV, trazer o Diretor da D.O. periodicamente informado quanto às condições econômico-financeiras das autarquias.

Art. 24. Ao Serviço de Organização e Métodos (D.O.-4) compete:

A) Através da Seção de Organização:

I, proceder ao levantamento da estrutura da administração federal, mantendo atualizados os respectivos registros;

II, coligir, para estudos comparativos, informações sobre outras administrações, públicas ou privadas;

III, divulgar, em colaboração com o Serviço de Documentação, o "Indicador da Administração Pública Federal", cooperando com as unidades administrativas do país que editem publicações congêneres;

IV, elaborar projetos de reestruturação da administração federal, supervisionando sua implantação progressiva, quando aprovados;

V, aconselhar a supressão de órgãos que se tornaram superados por força da mudança de condições; a transformação dos que, pelo mesmo motivo, perderam funções ou adquiriram outras e a criação dos que venham atender a necessidades novas;

VI, propor a eliminação de duplicidade, concorrência e oposição de funções que se evidenciarem pelo levantamento da estrutura da administração federal ou por qualquer outra forma;

VII, observar a adequação estrutural dos órgãos administrativos as suas finalidades, aconselhando as modificações convenientes;

VIII, colaborar com as autoridades que pretendam reorganizar as repartições pelas quais respondem;

IX, apreciar os projetos de estruturação e reestruturação de serviços públicos submetidos pelo Governo à consideração do D.A.S.P.:

X, orientar e colaborar, sob o ponto de vista técnico, com os órgãos de organização dos Ministérios;

XI, realizar trabalhos de sua especialidade para organizações estaduais, municipais, territoriais e paraestatais, quando solicitado ou em virtude de recomendação superior; e

XII, auxiliar à D.E.P. no estudo dos problemas de instalação dos serviços públicos.

B) Através da Seção de Métodos:

I, realizar estudos e pesquisas sobre as condições e processos de trabalho, na administração federal;

II, organizar um repositório das práticas que se mostrarem eficientes, segundo verificação própria ou de observadores idôneos;

III, divulgar os resultados de suas investigações, especialmente no âmbito das repartições federais;

IV, orientar, tecnicamente, os órgãos organizadores dos serviços da União na análise dos métodos de trabalho adotados e no planejamento e implantação de novas normas e rotinas;

V, colaborar com o S.O. nos estudos que visem à redução do custo dos programas de trabalho;

VI, sugerir medidas que permitam avaliar a eficiência dos serviços públicos, em face dos recursos concedidos para executá-los;

VII, elaborar folhetos, cartazes etc., difundindo conhecimentos elementares de racionalização do trabalho, conselhos e esclarecimentos úteis;

VIII, sugerir às repartições a confecção de formulários, instruções sobre exigências e trâmites dos processos e outras providências administrativas, tendentes a orientar o público e facilitar suas relações com o serviço;

IX, orientar as repartições quanto à técnica de elaboração e divulgação de relatórios e atos administrativos, preparação de manuais, gráficos e outros elementos de utilidade para o funcionamento das mesmas;

X, cooperar por solicitação ou determinação superior, com os Estados, Municípios, Territórios e entidades paraestatais, dentro de sua competência funcional;

XI, emitir parecer nos casos submetidos ao D.A.S.P. que versarem matéria de sua competência; e

XII, realizar, em colaboração com as Seções de Organização dos ministérios, pesquisas e investigações nas repartições com o objetivo de simplificar os métodos e processos de trabalho adotados.

Art. 25. O Diretor da D.O. terá três Assessores Técnicos, que lhe serão diretamente subordinados.

CAPÍTULO IV

DA DIVISÃO DE PESSOAL

Art. 26. À D.P. compete:

I, estudar, propor e administrar os planos de classificação e de remuneração dos cargos públicos e funções;

II, estudar e rever os quadros e tabelas numéricas de pessoal dos órgãos da administração pública direta e das entidades de administração indireta;

III, elaborar e propor a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação ou solucionem questões de caráter geral, relativas ao pessoal da administração pública federal;

IV, apreciar do ponto de vista legal e doutrinário, questões relativas aos servidores públicos federais;

V, zelar pela observância da legislação de pessoal e dos modelos oficialmente adotados para os atos relativos aos servidores públicos;

VI, estudar os assuntos de administração de pessoal que não se compreendem nas atribuições específicas de outros setores do D.A.S.P.;

VII, colaborar, mediante solicitação ou acordo com os Estados, Municípios e órgãos da administração indireta, no estudo de questões de pessoal, relativas ao seu campo de ação;

VIII, colaborar, na elaboração orçamentária, no que diz respeito a pessoal;

IX, manter cadastros de pessoal da administração federal direta e indireta;

X, realizar estudos gerais sobre a fixação, distribuição e redistribuição do pessoal da administração direta;

XI, colaborar na elaboração e execução de programa de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores públicos;

XII, estudar normas e métodos que visam à racionalização e maior eficiência da administração de pessoal do serviço público;

XIII, organizar e manter atualizada e documentação necessária às suas atividades;

XIV, manter permanente articulação com os órgãos centrais de pessoal do serviço público federal e entidades autárquicas, e promover as reuniões destinadas a coordenar questões ou problemas gerais de administração de pessoal; e

XV, apreciar, na parte relativa a pessoal, os programas de trabalho dos órgãos do serviço público correspondentes à aplicação de dotações globais.

Art. 27. Ao Serviço de Regime Jurídico compete o estudo, orientação e documentação das atividades de administração de pessoal relativas a provimento e vacância, direitos e vantagens, regime disciplinar e processo administrativo e sua revisão.

§ 1.º À Seção de Orientação (D.P.-1) compete:

I, propor normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação de pessoal, à base da doutrina e da jurisprudência;

II, sugerir soluções para questões de caráter geral, decorrentes de estudos de casos concretos, relativos a provimento e vacância de cargos e funções e a direitos e vantagens dos servidores públicos;

III, apreciar os casos compreendidos no seu campo de ação que forem submetidos ao exame da Divisão; e

IV, manter fichário de legislação e jurisprudência necessário às suas atividades.

§ 2.º À Seção de Regime Disciplinar (D.P.-2) compete:

I, propor normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação de pessoal, à base da doutrina e da jurisprudência;

II, sugerir soluções para questões de caráter geral, decorrentes de casos concretos, relativos a regime disciplinar, processo administrativo e sua revisão; e

III, apreciar os casos compreendidos no seu campo de ação, que forem submetidos ao exame da Divisão.

§ 3.º À Seção de Estudos Gerais (D.P.-3) compete:

I, estudar as questões gerais de administração de pessoal que não se compreendam nas atribuições específicas dos demais setores da Divisão;

II, coligir, e manter atualizada, documentação necessária ao estudo e solução das questões de administração de pessoal; e

III, estudar e elaborar anteprojeto de regulamentação complementar de dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e das leis especiais referentes aos servidores públicos.

§ 4.º O Chefe do Serviço de Regime Jurídico terá três Assessôres Técnicos, ao mesmo diretamente subordinados.

Art. 28. Ao Serviço de Classificação e Remuneração compete o estudo, orientação, coordenação e documentação das atividades relativas a classificação de cargos e funções e fixação dos vencimentos e salários correspondentes.

§ 1.º À Seção de Estudos de Classificação e Remuneração (D.P.-4) compete:

a) estudar e elaborar os planos de classificação e de remuneração dos cargos e funções;

b) coligir e manter atualizada documentação sobre sistema de classificação e remuneração de cargos e funções no País e no estrangeiro; e

c) estudar o mercado de trabalho e os fatores que nêle influem.

§ 2.º À Seção de Execução (D.P.-5) compete:

a) executar os planos de classificação e de remuneração dos cargos e funções;

b) rever os quadros e tabelas de pessoal; e

c) estudar a lotação e relotação de órgãos do serviço público.

§ 3.º O Chefe do Serviço de Classificação e Remuneração terá três Assessôres Técnicos ao mesmo diretamente subordinados.

Art. 29. Ao Serviço de Cadastro compete o contrôle, orientação e documentação dos registros relativos a cargos e funções da administração, direta e indireta.

§ 1.º À Seção de Cadastro do Pessoal de Administração Direta (D.P.-6), compete:

- a) manter registros numéricos atualizados, referentes aos quadros e tabelas do serviço público federal;
- b) promover a observância dos modelos oficialmente adotados para os atos relativos aos servidores públicos;
- c) organizar e manter atualizados, além de outros, registros relativos a:
 - 1, cargos de carreira e isolados, de provimento efetivo;
 - 2, cargos de provimento em comissão e funções gratificadas;
 - 3, funções de extranumerários-mensalistas;
 - 4, vagas, existentes nas carreiras e séries funcionais;
- d) organizar e manter atualizados registros de candidatos aprovados em concursos e provas de habilitação;
- e) examinar as propostas de nomeação ou de admissão de candidatos classificados em concursos ou provas de habilitação e preparar os expedientes respectivos; e
- f) sugerir à D.S.A. abertura de concursos e provas de habilitação.

§ 2.º À Seção de Cadastro do Pessoal das Autarquias (D.P.-7), compete:

I, examinar as propostas de admissões de contratados e tateiros da administração indireta;

II, manter registros numéricos e atualizados referentes aos quadros e tabelas das autarquias, inclusive quanto ao pessoal temporário ou eventual;

III, promover a padronização e observância de modelos que forem adotados para os atos relativos ao pessoal das autarquias; e

IV, organizar e manter atualizados, além de outros, registros relativos a:

- 1, cargos de carreira e isolados, de provimento efetivo;
- 2, cargos de provimento em comissão e funções gratificadas;
- 3, funções de extranumerários-mensalistas;
- 4, vagas existentes nas carreiras e séries funcionais.

§ 3.º À Seção de Cadastro do Pessoal Temporário (D.P.-8) compete:

I, examinar as propostas de admissão de contratados e tateiros;

II, manter registros numéricos e nominais, atualizados, referentes às funções de extranumerários-contratados e tateiros e aos empregos custeados por dotações orçamentárias globais; e

III, examinar, na parte referente a pessoal, os programas de trabalho dos órgãos do serviço público, correspondentes à aplicação de dotações globais.

Art. 30. O Diretor da Divisão de Pessoal terá três Assessôres Técnicos, que lhe serão diretamente subordinados.

CAPÍTULO V

DA D. S. A.

Art. 31. À D.S.A. compete:

I, estudar os processos de recrutamento, seleção e aperfeiçoamento do pessoal do Serviço Público Federal e aplicar ou propor os mais indicados;

II, propor ou adotar medidas que visem ao aperfeiçoamento contínuo dos processos de recrutamento, seleção e aperfeiçoamento dos servidores civis federais;

III, planejar concursos e provas, organizando instruções e programas;

IV, realizar concursos e provas, orientando e fiscalizando sua execução;

V, decidir recursos interpostos por candidatos a concursos e provas;

VI, opinar sobre a habilitação de candidatos à função de extranumerário contratado;

VII, opinar sobre a habilitação de interessados em casos de transferência, reclassificação, alteração de funções ou aproveitamento;

VIII, colaborar, quando solicitada, com os Estados, Municípios, entidades autárquicas e outros órgãos da administração, na seleção e aperfeiçoamento do pessoal;

IX, expedir certificados de habilitação em concursos e provas;

X, incentivar, entre os servidores públicos, o estudo de problemas de administração, mediante concessão de prêmios;

XI, promover, para fins de aperfeiçoamento dos respectivos servidores, o intercâmbio entre órgãos da administração pública nacional, e entre estes e instituições públicas ou empresas privadas, nacionais ou estrangeiras;

XII, promover e orientar a realização de viagens de estudo e observação, no país ou no exterior, visando ao aperfeiçoamento e especialização dos servidores, e opinar sobre bolsas de estudo a esses concedidas;

XIII, propor medidas que orientem o treinamento no trabalho;

XIV, promover, em articulação com o S.D., realização de conferências e divulgação de obras e estudos sobre seleção e aperfeiçoamento;

XV, sugerir a aplicação de outras formas de aperfeiçoamento de pessoal, que se tornarem indicadas para a eficiência dos servidores públicos; e

XVI, estabelecer contato permanente com órgãos ministeriais, para realizar eficientemente seus programas de atividades específicas.

Art. 32. À Seção de Planejamento (D.S.A.-1) compete:

I, estudar e fixar os requisitos mínimos indispensáveis ao eficiente exercício dos cargos e funções, articulando-se, para esse fim, com os órgãos capazes de fornecer elementos adequados;

II, elaborar instruções e programas para concursos e provas, com o fim de selecionar o pessoal para o serviço público;

III, opinar sobre a habilitação de candidatos a função de extranumerário-contratado, bem como sobre habilitação de candidatos a transferência, readaptação ou aproveitamento;

IV, colaborar com as demais Seções, na consecução de seus trabalhos normais;

V, manter devidamente arquivados os estudos e investigações a que proceder;

VI, fornecer à D.S.A.-2 elementos para um recrutamento eficiente; e

VII, fornecer à D.S.A.-3 e à D.S.A.-4 informações que interessem à realização de suas atividades.

Art. 33. À Seção de Recrutamento e Estudos (D.S.A.-2) compete:

I, propor e tomar providências destinadas à criação, manutenção e desenvolvimento dos mercados de trabalhos;

II, adotar processos e práticas aconselháveis para atrair e orientar candidatos às funções e cargos do Serviço Público Civil Federal;

III, promover ampla divulgação não só das oportunidades que se apresentem no Serviço Público, como também da abertura de concursos;

IV, manter-se em contato com estabelecimentos de ensino, associações profissionais, técnicas ou culturais, sindicatos, institutos de orientação profissional e quaisquer outras fontes de recrutamento, fazendo, junto a eles, propaganda das oportunidades que se oferecem no Serviço Público Civil Federal;

V, manter registro das pessoas que se mostrem interessadas ou que pareçam habilitadas a certas atividades, e comunicar-lhes as oportunidades que se lhes oferecem;

VI, coligir e analisar dados estatísticos, resultantes dos processos de seleção adotados e propor as modificações que tais análises ensejarem, a fim de tornar mais eficiente o rendimento da seleção;

VII, realizar o estudo da validade, fidedignidade, seletividade e outros característicos das provas aplicadas, a fim de possibilitar a melhoria dos instrumentos de exame;

VIII, manter estreita articulação com os cursos do D.A.S.P. e dos Ministérios, a fim de utilizar suas clientelas como campo de observação e estudo de técnicas de exame;

IX, manter atualizados arquivos dos estudos empreendidos;

X, solicitar à D.S.A.-4 material para um recrutamento eficiente; e

XI, apresentar ao Diretor relatórios técnicos sobre os concursos e provas realizados.

Art. 34. À Seção de Inscrições (D.S.A.-3) compete:

I, orientar os candidatos, a fim de que concorram aos cargos e funções públicas com maiores possibilidades;

II, solicitar dos órgãos de pessoal a relação dos interinos a fim de realizar sua inscrição *ex-officio*;

III, abrir, encerrar, aprovar e cancelar inscrições, providenciando a publicação dos respectivos editais;

IV, promover em tôdas as capitais dos Estados a divulgação da abertura das inscrições;

V, expedir cartões de identificação de candidatos;

VI, manter em arquivo próprio a documentação relativa às suas atribuições; e

VII, fornecer, à D.S.A.-7, os dados necessários à manutenção do cadastro de candidatos e, às demais Seções, os elementos que lhe forem solicitados.

Art. 35. À Seção de Organização e Julgamento de Provas (D.S.A.-4), compete:

I, convocar examinadores para organização e julgamento das provas;

II, assistir as Bancas Examinadoras na organização e julgamento das provas, utilizando, para êsse fim, informações fornecidas pela D.S.A.-1 e orientação sugerida pela D.S.A.-2;

III, preparar os folhetos de prova;

IV, estabelecer e fazer cumprir normas asseguradoras do sigilo das provas;

V, providenciar a correção das provas, elaborando chaves de correção e decidindo sobre critérios de atribuição de notas, segundo normas técnicas;

VI, organizar mapas de resultados parciais e finais e prepará-los para divulgação;

VII, apreciar os pedidos de revisão e os recursos interpostos por candidatos, fundamentando seus pareceres;

VIII, promover, por determinação do Diretor, revisões totais ou parciais em concursos e provas;

IX, expedir editais de resultados finais, dispondo os candidatos por ordem de classificação;

X, propor a homologação ou anulação de concursos e provas;

XI, fornecer à D.S.A.-7 resultados das provas realizadas, e à D.S.A.-2 material necessário às suas pesquisas;

XII, possuir arquivo das provas realizadas e dos respectivos padrões de julgamento; e

XIII, possuir atualizado um cadastro de examinadores, organizado por especialidades.

Art. 36. À Seção de Execução de Provas (D.S.A.-5) compete:

I, convocar examinadores para execução de provas, bem como para julgamento de provas práticas e prático-orais;

II, assistir as Bancas Examinadoras na realização das provas práticas e prático-orais, utilizando para êsse fim informações fornecidas pela D.S.A.-1 e orientação sugerida pelas D.S.A.-2 e D.S.A.-4;

III, providenciar locais e material para realização de provas;

IV, baixar editais divulgando as datas de realização de provas;

V, convocar executores, auxiliares, fiscais e candidatos, para a realização de provas, providenciando a publicação de editais, quando fôr o caso;

VI, promover e fiscalizar a realização das provas efetuando a desidentificação dos respectivos folhetos;

VII, baixar editais anunciando as datas de identificação e vista de provas;

VIII, realizar a identificação de folhetos de prova e promover a correspondente vista das provas realizadas na Capital Federal e nos Estados;

IX, manter registro do processamento da execução do concurso, a fim de informar os interessados;

X, requisitar exame de Sanidade e Capacidade Física;

XI, requisitar dados para a investigação social dos candidatos, articulando-se com o Departamento Federal de Segurança Pública e com os Serviços equivalentes nos Estados;

XII, fornecer à D.S.A.-4 os resultados da prova de Sanidade e Capacidade Física e de Investigação Social;

XIII, manter cadastro completo de locais adequados à realização de provas;

XIV, manter atualizados cadastros de executores, auxiliares e fiscais de provas; e

XV, providenciar a expedição de certificados de habilitação em concurso e provas.

Art. 37. À Seção de Aperfeiçoamento (D.S.A.-6) compete:

I, realizar estudos e pesquisas destinados a verificar as deficiências dos servidores públicos em relação ao exercício das respectivas atribuições;

II, estudar, sob o ponto de vista das necessidades da administração, os setores e os aspectos em que se deva realizar, de preferência, o aperfeiçoamento do pessoal;

III, sugerir a adoção de processos e a execução dos métodos de aperfeiçoamento que se fizerem indicados;

IV, propor a organização de cursos de aperfeiçoamento de servidores públicos;

V, colaborar com os serviços interessados, na organização de instruções e programas de cursos de treinamento;

VI, organizar, em colaboração com os Cursos de Administração, programas de treinamento a serem por aqueles executados;

VII, articular-se com a D.S.A.-2 e com a D.S.A.-4, a fim de formular os planos de treinamento destinados à orientação de candidatos a concursos;

VIII, propor a organização de cursos nos Ministérios bem como colaborar com os órgãos de treinamento já existentes;

IX, elaborar instruções e programas para estágios, conferências, visitas de observação ou estudo, seminários e reuniões de debates, a serem realizados pelos Cursos de Administração, com o fim de especializar ou aperfeiçoar os servidores públicos;

X, estabelecer intercâmbio com instituições de ensino ou de pesquisas, no país ou no exterior, para aperfeiçoamento e especialização dos servidores públicos, mediante contrato de professores ou concessão de bolsas de estudo;

XI, programar viagens de estudo ou observação, no país ou de exterior, visando ao aperfeiçoamento do pessoal;

XII, opinar sobre bolsas de estudo ou viagens de aperfeiçoamento, concedidas aos servidores públicos;

XIII, promover concursos de monografias, debates escritos ou orais e divulgação de trabalhos e livros;

XIV, estudar e propor a adoção de normas relativas ao treinamento no trabalho; e

XV, fazer estudos sobre programas, material didático e provas utilizados pelos C.A., a fim de obter informações seguras sobre a eficiência do treinamento a cargo do D.A.S.P..

Art. 38. À Seção de Registros (D.S.A.-7) compete:

I, organizar processos de comprovação das despesas da Divisão;

II, manter registro atualizado de processamento em suas diversas fases, de todos os concursos e provas realizados pela Divisão;

III, elaborar estatísticas das atividades da Divisão; e

IV, manter atualizado um fichário nominal de candidatos que se submeteram a concurso ou prova de habilitação.

Art. 39. Os Postos de Inscrição da D.S.A., nos Estados, subordinados diretamente ao Diretor da Divisão, funcionarão, articulados com os demais órgãos do D.A.S.P..

Art. 40. O Diretor da D.S.A. terá dois Assessôres Técnicos que lhe serão diretamente subordinados.

CAPÍTULO VI

DA D.E.P.

Art. 41. À D.E.P. compete a elaboração de estudos e normas, bem como a orientação, o controle e a execução direta das medidas de ordem técnica contábil ou administrativa, tendo em vista o mais completo, racional e econômico aparelhamento dos serviços públicos federais, no que diz respeito aos edifícios públicos e respectivos equipamentos.

Art. 42. À Seção de Estudos e Normas (D.E.P.-1) compete:

I, estudar e sugerir regulamentação dos preceitos da legislação federal sobre o aparelhamento dos serviços públicos federais em edifícios e seus equipamentos;

II, estudar e sugerir normas técnicas, contábeis e administrativas para a execução de seus trabalhos e dos demais órgãos do sistema federal de equipamento de edifícios públicos;

III, estudar e sugerir normas e padrões para a construção dos edifícios públicos federais e equipamentos;

IV, promover, em contato com as entidades específicas, a elaboração de normas, caracterizações técnicas, métodos de ensaio, padronizações e instruções relativas aos materiais de uso nas construções, particularmente:

- a) colaborando na fixação das "Normas Brasileiras";
- b) mantendo estreita cooperação com a "Associação Brasileira de Normas Técnicas", o I.N.T., a D.F. do D.F.C. e as associações de classe ligadas ao assunto;
- c) mantendo intercâmbio com as instituições nacionais e estrangeiras de atividades semelhantes;

V, estudar quaisquer outras questões concernentes aos edifícios públicos federais e respectivos equipamentos, propondo, quando fôr o caso, as medidas para a realização das conclusões a que houver chegado em seus estudos.

Art. 43. À Seção de Orientação e Contrôlo de Equipamento (D.E.P.-2) compete:

I, orientar a aquisição de equipamentos para o Serviço Público Federal, verificando as fontes de produção e a circulação até aos fornecedores diretos;

II, orientar e controlar a aplicação do equipamento no Serviço Público Federal;

III, colaborar na elaboração da Proposta Orçamentária da Despesa da União, no que disser respeito às dotações para equipamentos, particularmente:

- a) examinando as propostas orçamentárias parciais;
- b) discutindo tais propostas com os interessados;
- c) participando da elaboração da síntese final;

IV, fazer os levantamentos e inquéritos necessários à realização da orientação e do controle a seu cargo;

V, acompanhar a execução orçamentária.

Art. 44. À Seção de Orientação e Contrôlo de Edifícios (D.E.P.-3) compete:

I, orientar e controlar a execução de obras e a instalação de equipamentos fixos relativos a edifícios públicos federais, particularmente:

a) examinando os projetos, especificações e orçamento das obras de construção, reforma, conservação ou reparo, referentes aos edifícios públicos, cuja execução dependa da aprovação do Presidente da República;

b) examinando os projetos, especificações e orçamentos de instalação, reforma, conservação ou reparo dos equipamentos fixos referentes a edifícios públicos cuja execução dependa de aprovação do Presidente da República;

c) acompanhando a execução das obras e equipamentos fixos e relativos a edifícios públicos federais através dos relatórios periódicos enviados pelos demais órgãos do sistema federal de edifícios públicos bem como, sempre que julgar necessário, mediante inspeções diretas;

d) tomando quaisquer outras medidas de orientação e controle, tendentes a assegurar, dos pontos de vista técnico e econômico, o planejamento e a execução mais eficientes, das obras e equipamentos fixos relativos aos edifícios públicos federais;

e) entrando em contato com os demais órgãos do sistema federal de edifícios públicos, sempre que necessário, para orientá-los ou dêles receber esclarecimentos, no sentido de tornar mais eficientes e rápidas as medidas de controle a seu cargo;

II, colaborar na elaboração da proposta Orçamentária da Despesa da União, no que disser respeito às dotações para obras e equipamentos fixos relativos a edifícios públicos, particularmente:

- a) examinando as propostas orçamentárias parciais;
- b) discutindo tais propostas com os interessados;
- c) participando da elaboração da síntese final;

III, acompanhar a execução orçamentária.

Art. 45. À Seção de Execução (D.E.P.-4) compete:

I, elaborar os projetos e especificações dos padrões de equipamento a serem adotados pelos serviços públicos federais, de acordo com os dados fornecidos pela D.E.P.-1;

II, elaborar os projetos, especificações e orçamento dos edifícios e equipamentos-padrões a serem adotados pelos serviços públicos federais, de acordo com os dados fornecidos pela D.E.P.-1;

III, elaborar projetos, especificações e orçamentos de obras de construção, reforma, conservação ou reparo bem como da instalação, reforma, conservação ou reparo de equipamentos, concernentes:

- a) aos edifícios públicos interessando a mais de um Ministério;
- b) aos edifícios públicos interessando diretamente ao D.A.S.P.;

IV, dirigir nas hipóteses das alíneas do item precedente, a execução das obras e a instalação e demais serviços relativos aos equipamentos;

V, elaborar, quando for o caso, projetos, especificações e orçamento em substituição aos que forem submetidos ao seu exame, na forma dos n.ºs 1 e 2, alínea c, do parágrafo anterior; e

VI, executar os desenhos que se fizerem precisos aos trabalhos da Divisão e aos dos demais órgãos do D.A.S.P..

Art. 48. O Diretor da D.E.P. terá dois Assessores Técnicos, que lhe serão diretamente subordinados.

CAPÍTULO VII

DOS C.A.

Art. 47. Os C.A. funcionarão como instituto de formação profissional de administradores para o serviço público federal, bem como de treinamento e aperfeiçoamento de servidores públicos em geral.

Art. 48. Para atender ao disposto no artigo precedente, os C.A. compreenderão:

I, cursos de formação profissional em Administração Pública;

II, cursos avulsos destinados ao treinamento e ao aperfeiçoamento de servidores públicos em geral.

Art. 49. Os C.A. terão uma Secretaria, diretamente subordinada ao Diretor.

Art. 50. À Secretaria dos C.A. compete:

I, cooperar na elaboração das instruções e programas para cursos, criados isolada ou devidamente articulados, com o fim de aperfeiçoar o pessoal para o serviço público;

II, informar os interessados sobre os assuntos referentes à inscrição em cursos;

III, tomar as providências para efetuar a inscrição dos candidatos a cursos;

IV, realizar todos os trabalhos de expediente dos cursos;

V, controlar a frequência de professores e alunos;

VI, organizar os processos de comprovação das despesas dos Cursos;

VII, executar o trabalho de mecanografia, salvo o que deva caber à Seção de Mecanografia, do S.A.;

VIII, informar papéis relativos às atividades dos Cursos;

IX, exercer controle sobre os processos em trânsito;

X, organizar e ter sob sua guarda o arquivo especial dos Cursos;

XI, elaborar estimativas das despesas com material, pessoal e eventuais necessárias à realização dos cursos;

XII, requisitar à Seção do Material do S.A., guardar e distribuir o material necessário aos cursos.

Art. 51. As atividades dos C.A. para a consecução dos fins previstos no art. 47, serão definidas em Regimento Interno, baixado pelo respectivo Diretor e aprovado pelo Diretor-Geral.

Art. 52. O Diretor dos C.A. terá um Assessor Técnico que lhe será diretamente subordinado.

Art. 53. Fica mantido o Decreto n.º 38.650, de 25 de janeiro de 1956, com a ressalva do art. 47 deste Regimento.

CAPÍTULO VIII

DO S.D.

Art. 54. Ao S.D. compete:

I, coligir, ordenar, classificar, guardar, conservar e publicar os textos documentários, elementos estatísticos e dados discriminativos referentes às atividades do Departamento;

II, redigir e encaminhar, ouvido o Diretor-Geral, informações e noticiário destinados à Agência Nacional, aos demais órgãos próprios da Administração e à imprensa em geral;

III, coligir os dados necessários à elaboração do relatório anual do Diretor-Geral do D.A.S.P.;

IV, divulgar obras e estudos referentes aos diversos aspectos da administração, inclusive traduzir e publicar obras estrangeiras;

V, adquirir, registrar, classificar, guardar, conservar e permutar obras de interesse para o serviço público;

VI, editar a Revista do Serviço Público, o Boletim do D.A.S.P. e o Boletim de Pessoal, que, como órgão oficial, publicará os atos do Diretor-Geral e dos Diretores, bem como os do Chefe da S.A.-2, relativos à administração do pessoal do D.A.S.P.; e

VII, planejar, coordenar e sistematizar os levantamentos de estatística administrativa.

Art. 55. À Revista do Serviço Público (S.D.-1) compete divulgar matéria doutrinária, informativa, crítica, noticiosa e de qualquer outro gênero, que contribua para maior difusão dos conhecimentos relativos à administração pública.

Art. 56. À Biblioteca (S.D.-2) compete:

I, adquirir, registrar, classificar, catalogar, guardar, conservar e permutar obras nacionais e estrangeiras de interesse para o serviço público;

II, organizar e manter mapoteca, discoteca e filmoteca;

III, organizar e manter arquivo e serviço de microfotografia;

IV, promover, através do serviço de referência e empréstimo, a utilização das coleções reunidas; e

V, manter um posto de empréstimo de livros, junto aos Cursos de Administração, para atender às necessidades específicas daquele órgão.

§ 1.º A Biblioteca será franqueada a toda e qualquer pessoa, independente de formalidades, sendo livre o acesso às estantes de livros e revistas.

§ 2.º O empréstimo de publicações obedecerá a "Instruções de Serviço".

§ 3.º Cabe ao Chefe da Biblioteca determinar quais as publicações que poderão circular por empréstimo e dilatar ou diminuir o prazo de empréstimo de certas publicações, quando fôr conveniente ao Serviço.

§ 4.º O Chefe da Biblioteca organizará turmas de trabalho para atender aos serviços de referência, de empréstimo, de aquisição e de catalogação e classificação.

Art. 57. À Seção de Documentação (S.D.-3) compete:

I, coligir, classificar e conservar a documentação referente ao D.A.S.P. e a necessária ao estudo e orientação dos problemas de administração geral;

II, organizar e manter atualizados fichários de legislação geral e de jurisprudência firmada em despachos do Presidente da República e do Diretor-Geral do D.A.S.P.;

III, organizar dossiês de tramitação, no Congresso Nacional, de projetos cujo conhecimento possa interessar aos diversos setores de trabalho do D.A.S.P.;

IV, coligir os dados necessários à elaboração do relatório anual do Diretor-Geral do D.A.S.P.; e

V, elaborar originais destinados à publicação.

Art. 58. À Seção de Publicações (S.D.-4) compete:

I, imprimir ou promover a impressão das publicações do S.D., excetuando a Revista do Serviço Público;

II, rever os originais que por sua iniciativa devam ser impressos e as respectivas provas tipográficas;

III, preparar e editar o Boletim de Pessoal e o Boletim do D.A.S.P. e

IV, editar o Boletim Diário da T.O.R.

Art. 59. À Seção de Estatística Administrativa (S.D.-5) compete:

I, proceder à coleta, apuração, crítica e interpretação da estatística administrativa, relativa às atividades do D.A.S.P. e dos demais órgãos do serviço público; e

II, elaborar boletins periódicos de estatística administrativa, além de outros trabalhos de análise social na administração pública.

Art. 60. A Seção de Expedição (S.D.-6) compete:

I, manter sob sua guarda e controle todas as publicações a serem distribuídas pelo S.D.;

II, manter sob sua guarda as publicações a serem vendidas por intermédio da Turma de Administração do S.D.;

III, confeccionar e organizar fichários dos órgãos e pessoas interessadas nas publicações; e

IV, expedir as publicações bem como distribuí-las internamente.

Art. 61. Haverá, ainda, no S.D., diretamente subordinada ao respectivo Diretor, uma Turma de Orientação e Reclamações (T.O.R.) com as seguintes atribuições:

I, informar ao público a respeito dos assuntos peculiares ao D.A.S.P.;

II, atender a reclamações, formuladas pelo público e repartições, relativas à solução, no D.A.S.P., de assuntos que àqueles interessem;

III, receber queixas, sugestões e reclamações que digam respeito exclusivamente, aos serviços prestados pelo D.A.S.P.;

IV, remeter ao Diretor-Geral por intermédio do Diretor do S.D., semanalmente, um resumo das queixas, reclamações e sugestões recebidas; e

V, preparar o Boletim Diário da T.O.R.

Art. 62. O Diretor do S.D. terá um Assessor Técnico, que lhe será diretamente subordinado.

CAPÍTULO IX

DO S.A.

Art. 63. Ao S.A. compete prestar os serviços de administração geral que se fizerem necessários à execução dos trabalhos do D.A.S.P.

Art. 64. À Seção de Comunicações (S.A.-1) compete:

I, receber, registrar, distribuir, numerar, expedir e guardar a correspondência oficial e papéis relativos às atividades do D.A.S.P.;

II, atender ao público em seus pedidos de informações, bem como orientá-lo no modo de apresentar suas solicitações, sugestões ou reclamações, ressalvado o disposto no art. 61;

III, expedir certidões, exceto as relativas a tempo de serviço prestado ao D.A.S.P.; e

IV, providenciar a publicação, no *Diário Oficial*, do expediente do D.A.S.P.

Parágrafo único. O Chefe da S.C. poderá organizar turmas de trabalho para atender aos serviços de entrada, movimento, informações, arquivo, saída e expedição de papéis.

Art. 65. À Seção do Pessoal, (S.A.-2), destinada a tratar de assuntos relacionados com o pessoal em exercício no D.A.S.P., compete:

I, apreciar questões relativas a direitos, vantagens, deveres e responsabilidades dos servidores, bem como a ação disciplinar que sobre os mesmos possa incidir e, conforme o caso, orientar e fiscalizar a aplicação da legislação respectiva;

II, opinar quanto à celebração, renovação, alteração ou rescisão de contratos de pessoal;

III, opinar quanto ao provimento dos cargos de carreira e quanto ao preenchimento de funções de extranumerário do D.A.S.P.;

IV, lavrar os atos relativos aos servidores em exercício no D.A.S.P., providenciando a sua publicação no "Boletim do Pessoal";

V, organizar e manter atualizados os elementos necessários ao processamento das promoções e melhoria de salário;

VI, manter registros atualizados relativos à vida funcional dos servidores do D.A.S.P., com as indicações que a legislação exigir;

VII, averbar descontos e verificar sua efetivação;

VIII, providenciar a remessa aos órgãos competentes, da frequência dos servidores requisitados;

IX, organizar e manter em dia a conta corrente do custo do pessoal;

X, elaborar folhas de pagamento, boletins de alteração bem como todo e qualquer expediente relativo a pagamento do pessoal;

XI, elaborar e manter atualizada a "Ficha Financeira Individual" dos servidores;

XII, fornecer à S.A.-4 os dados necessários à elaboração da proposta orçamentária relativa a pessoal do D.A.S.P.;

XIII, estudar, permanentemente, em articulação com os demais órgãos, as necessidades do D.A.S.P., no tocante a pessoal;

XIV, controlar a frequência dos servidores em exercício no D.A.S.P.; e

XV, empenhar despesa à conta dos créditos destinados a pessoal.

Art. 66. À Seção de Material (S.A.-3) compete:

I, lavrar os contratos relativos à aquisição do material;

II, examinar, do ponto de vista legal e administrativo, as questões relativas a material;

III, processar pagamentos à conta de créditos destinados a material;

IV, organizar e apresentar, em épocas próprias, ao Diretor do S.A., as requisições do material a ser adquirido pelo Departamento Federal de Compras;

V, atestar as faturas referentes a aquisição de material e de prestação de serviço;

VI, registrar, guardar e distribuir o material adquirido;

VII, manter controle das quantidades de material distribuído;

VIII, organizar o mapa do movimento mensal de entrada e saída do material, discriminando custo, procedência, destino e saldo existente;

IX, apresentar, ao Diretor do S.A., tendo em vista os pedidos dos demais órgãos do D.A.S.P., a estimativa do material de uso corrente que deve ser adquirido;

X, manter controle, através do Depósito do Material, do estoque mínimo de material de uso mais freqüente;

X, propor a troca, cessão ou venda do material considerado em desuso, bem como a baixa de responsabilidade do mesmo;

XII, providenciar o conserto e a conservação do material em uso;

XIII, manter registros financeiros relativos ao material; e

XIV, fazer e manter atualizado o inventário do material do D.A.S.P.

Art. 67. À Seção do Orçamento (S.A.-4) tem por finalidade a execução das medidas relativas ao orçamento do D.A.S.P., incumbindo-lhe:

I, preparar a proposta orçamentária, dentro de programas aprovados e em perfeita harmonia com as normas e instruções expedidas pelo órgão competente;

II, elaborar as tabelas de distribuição dos créditos orçamentários e adicionais, providenciando, junto às autoridades competentes, o necessário registro;

III, examinar as comprovações dos adiantamentos concedidos a servidores do D.A.S.P., promovendo o necessário expediente ao órgão julgador;

IV, escriturar os créditos orçamentários e adicionais distribuídos ao D.A.S.P.;

V, fazer o balancete mensal dos créditos orçamentários e adicionais, de modo a evidenciar o saldo disponível, por subconsignação; e

VI, manter o registro dos responsáveis por adiantamento, controlando os respectivos prazos de comprovação.

Art. 68. À Seção de Mecanografia (S.A.-5) compete executar, de modo geral, os trabalhos dactilográficos e mimeográficos do D.A.S.P.

Art. 69. À Seção de Assistência Social (S.A.-6), que exercerá suas atividades articulada com a S.A.-2, compete:

I, estabelecer medidas para socorro de urgência e medicina preventiva;

II, fazer visitas domiciliares, para justificativa de falta por motivo de doença em servidor do D.A.S.P. ou em pessoa de sua família;

III, prestar assistência dentária a servidor do D.A.S.P. e a pessoal de sua família;

IV, fazer exames de laboratório;

V, fornecer atestado de sanidade e capacidade física ao pessoal nomeado ou admitido para o D.A.S.P.;

VI, fornecer laudos médicos, nos casos de licença para tratamento de saúde do servidor ou de doença em pessoas de sua família, promovendo as perícias julgadas necessárias;

VII, realizar exames de saúde prévios, periódicos e ocasionais;

VIII, providenciar sobre a adoção de medidas para higienização dos locais de trabalho e para o conforto do pessoal; e

IX, organizar e manter atualizado arquivo médico, relativo aos servidores em exercício no D.A.S.P.

Art. 70. À Portaria (S.A.-7) compete:

I, prestar informações ao público sobre a localização e funcionamento dos órgãos do D.A.S.P. bem como sobre o local em que trabalham seus servidores;

II, promover a limpeza e a conservação das dependências do D.A.S.P.;

III, providenciar a remoção do lixo das diversas dependências;

IV, providenciar no sentido de manter em perfeito funcionamento as instalações elétrica, hidráulica, telefônica e de gás;

V, fiscalizar o trabalho de encerramento nas dependências do D.A.S.P.;

VI, exercer vigilância permanente nos lugares de entrada e saída, especialmente nos setores de maior contato com o público; e

VII, executar outros serviços correlatos com suas atividades, que lhe forem atribuídos por ato do Diretor-Geral ou do Diretor do S.A.

Parágrafo único. Haverá quatro ajudantes, na Portaria, que desempenharão as atribuições que lhes forem cometidas pelo Chefe respectivo.

Art. 71. O Diretor do S.A. terá um Assessor Técnico, que lhe será diretamente subordinado.

CAPÍTULO X

DA T.A.

Art. 72. Às Turmas de Administração compete:

I, articula-se com a Seção de Comunicações e a Seção do Material do S.A., no que disser respeito aos trabalhos das Divisões ou Serviços a que pertençam;

II, providenciar a requisição e o conserto do material em uso no órgão respectivo;

III, controlar a movimentação de papéis dentro da Divisão ou Serviço de acordo com as instruções baixadas pelo respectivo Diretor;

IV, executar o trabalho de mecanografia, salvo o que deva ser feito pela Seção de Mecanografia do S.A.

Art. 73. A T.A. do S.D. compete, além do enumerado no artigo anterior:

I, escriturar os créditos destinados às atividades específicas do seu setor;

II, empenhar as despesas;

III, escriturar as despesas efetuadas;

IV, preparar a documentação para a prestação de contas e remessa à S.A.-4;

V, controlar as assinaturas da Revista do Serviço Público e a sua venda avulsa, recolhendo ao Tesouro Nacional as respectivas quantias;

VI, receber cheques, vales postais e ordens de pagamento provenientes de assinaturas da Revista do Serviço Público; e

VII, adquirir o material de consumo exclusivo do S.D., realizando, para tanto, concorrências e coletas de preços.

Título IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS FUNCIONÁRIOS E EXTRANUMERÁRIOS

Art. 74. Ao Diretor-Geral incumbe:

I, despachar com os Diretores de Divisão, de Serviço, dos Cursos de Administração e com o Consultor Jurídico;

II, orientar, coordenar, dirigir e supervisionar os trabalhos do D.A.S.P.;

III, convocar o Conselho de Administração e presidir às suas sessões;

IV, aprovar a lotação de pessoal do D.A.S.P.;

V, requisitar servidores;

VI, admitir e dispensar o pessoal extranumerário, de acordo com a legislação em vigor;

VII, suprimir funções vagas, extintas ou excedentes, de extranumerário-mensalista;

VIII, conceder e fixar vantagens, indenizações e honorários;

IX, conceder licença especial e para o trato de interesses particulares;

X, antecipar ou prorrogar o período normal de trabalho;

XI, designar e dispensar o seu substituto eventual, os ocupantes de função gratificada lotados no seu Gabinete e os Assistentes Técnicos;

XII, designar e dispensar os substitutos eventuais dos Diretores, mediante propostas destes;

XIII, designar e dispensar, por indicação dos respectivos Diretores e do Consultor Jurídico, os ocupantes de função gratificada e seus substitutos eventuais, bem como os encarregados de Postos da D.S.A.;

XIV, elogiar e impor penas disciplinares, inclusive de suspensão até 90 dias e de destituição de função;

XV, dar posse aos nomeados para cargo isolado, de provimento em comissão;

XVI, homologar ou anular, parcial ou totalmente, concursos e provas;

XVII, determinar a instauração de processo administrativo;

XVIII, baixar portarias, instruções e ordens de serviço;

XIX, designar servidores do D.A.S.P., ou requisitados, para serviço, missão ou estudo em qualquer ponto do território nacional;

XX, designar, dispensar e destituir examinadores e professores;

XXI, decidir, em caráter irrecorrível, sobre os recursos relativos a provas e concursos indeferidos anteriormente pelo Diretor da D.S.A.;

XXII, criar e extinguir Postos de Inscrições da D.S.A. nos Estados; e

XXIII, apresentar, anualmente, ao Presidente da República, relatório das atividades do D.A.S.P.

Art. 75. Cabe ao Consultor Jurídico emitir pareceres, de natureza jurídica, nos assuntos submetidos ao seu exame, por determinação do Diretor-Geral.

Art. 76. Aos Diretores de Divisão, de Serviço e dos Cursos de Administração incumbe:

I, orientar, dirigir e fiscalizar os trabalhos dos órgãos sob sua direção;

II, despachar pessoalmente com o Diretor-Geral;

III, comparecer às sessões do C.Ad. quando fôr o caso, e relatar os assuntos que lhes forem distribuídos;

IV, propor ao Diretor-Geral a designação e dispensa de seus substitutos eventuais;

V, indicar ao Diretor-Geral, ressalvado o disposto no item XI dêste artigo, os servidores que devam exercer funções gratificadas, bem como os respectivos substitutos eventuais, quando fôr o caso;

VI, propor ao Diretor-Geral a requisição ou a volta de servidores às respectivas repartições;

VII, propor a concessão de vantagens a seus servidores;

VIII, propor a antecipação ou prorrogação do período normal de trabalho dos seus servidores;

IX, distribuir e redistribuir pelas seções os servidores que lhes estejam subordinados, dando conhecimento ao S.A.;

X, elogiar e aplicar penas disciplinares, inclusive a de suspensão até 30 dias, aos servidores lotados no órgão respectivo, propondo ao Diretor-Geral a aplicação de penalidade que exceder de sua alçada;

XI, designar, dar posse e dispensar os seus Secretários e os substitutos eventuais dêstes;

XII, determinar ou autorizar a execução de serviço externo, fazendo a devida comunicação ao S.A.;

XIII, organizar e alterar a escala de férias dos servidores que lhes forem diretamente subordinados e aprovar a dos demais;

XIV, propor ao Diretor-Geral quaisquer medidas consideradas necessárias ao aperfeiçoamento do serviço público;

XV, organizar, conforme as necessidades dos serviços, turnos de trabalho com horário especial, dando conhecimento ao S.A.;

XVI, dar exercício aos servidores do D.A.S.P. e aos requisitados, com notificação posterior ao S.A.; e

XVII, apresentar, anualmente, ao Diretor-Geral, relatório sobre as atividades do respectivo órgão.

Parágrafo único. Aplicam-se ao Consultor Jurídico, no que couberem, as disposições estabelecidas neste artigo.

Art. 77. Ao Diretor da D.S.A. cabe, além do enumerado no artigo anterior:

I, assinar os certificados de habilitação em concursos e provas;

II, decidir recursos de julgamento de provas, de inscrição de candidatos e outros de sua alçada;

III, propor a designação, dispensa ou destituição de examinadores;

IV, orientar, quando necessário, os trabalhos dos examinadores;

V, designar dispensar e destituir os executores e auxiliares de provas e concursos, na Capital e nos Estados;

VI, submeter, anualmente, à aprovação do Diretor-Geral, as Tabelas de honorários de examinadores, executores e demais auxiliares;

VII, rever e modificar, quando necessário, as questões formuladas para provas e concursos;

VIII, designar quando necessário pessoas estranhas ao D.A.S.P., para auxiliar os trabalhos de realização e fiscalização de provas;

IX, autorizar despesas correspondentes às atividades específicas da Divisão, verificadas, previamente, na S.A.-4, as disponibilidades existentes; e

X, propor ao Diretor-Geral a criação ou extinção de Postos de Inscrições, nos Estados bem como a designação e dispensa dos encarregados respectivos.

Art. 78. Ao Diretor dos C.A., cabe, além do enumerado no art. 76;:

I, baixar regimento interno, com aprovação do Diretor-Geral, para a consecução dos fins dos C.A.;

II, propor normas para o funcionamento dos cursos e para a realização de provas vestibulares ou de aproveitamento;

III, propor a designação, dispensa ou destituição de professores;

IV, propor a fixação de honorários de professores e auxiliares;

V, determinar, ouvidos os professores, a orientação pedagógica do ensino;

VI, assinar diplomas e certificados de conclusão de cursos;

VII, julgar recursos de revisão de provas e outros de sua alçada; e

VIII, designar servidores como auxiliares de professores na correção e fiscalização das provas, bem como nos trabalhos de coordenação dos cursos.

Art. 79. Ao Diretor do S.D., além do enumerado no art. 76, cabe:

I, autorizar a publicação dos trabalhos elaborados pelo Serviço ou a êste encaminhados;

II, visar o material destinado à divulgação; e

III, autorizar despesas e ordenar pagamentos, dentro dos créditos próprios, correspondentes às atividades específicas do Serviço.

Art. 80. Ao Diretor do S.A., além do enumerado no art. 76, cabe:

I, dar posse aos providos em cargo ou em função gratificada do Quadro do D.A.S.P., ressalvada a competência prevista no art. 74, item XV, dêste regimento;

II, conceder licenças, salvo as referidas no art. 74, item IX, dêste Regimento, e relevar, de acôrdo com o parecer da Seção de Assistência Social, as faltas previstas no art. 123 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952; e

III, requisitar transporte para atendimento de atos baixados pelo Diretor-Geral.

Art. 81. Aos ocupantes de função gratificada de Assessor Técnico e aos Assistentes Técnicos cabe o desempenho das atribuições de natureza especializada que lhes forem cometidas pelos respectivos superiores hierárquicos.

Art. 82. Ao Diretor da Revista do Serviço Público, aos Chefes do E.T. U.B., de Serviço, de Seção, de Setor, da Secretaria dos C.A., da Biblioteca e da Portaria, bem como aos Encarregados de Turma e do Depósito de Material, no que lhes couber, cabe:

I, dirigir e fiscalizar os trabalhos dos órgãos sob sua responsabilidade;

II, distribuir o pessoal de acôrdo com a conveniência do serviço;

III, velar pela disciplina nas salas de trabalho;

IV, propor a aplicação de penas disciplinares a seus subordinados;

V, apresentar ao superior hierárquico relatório dos trabalhos realizados pela dependência sob sua chefia.

§ 1.º Ao Diretor da Revista do Serviço Público cabe, ainda, sob a supervisão do Diretor do S.D. apreciar e julgar os trabalhos enviados para publicação.

§ 2.º Aos Chefes de Serviço cabe a designação e dispensa dos seus Secretários.

Art. 83. Aos Secretários do Diretor-Geral, dos Diretores de Divisão e de Serviço, do Consultor Jurídico e dos Chefes de Serviço cabe:

I, atender às pessoas que desejarem comunicar-se com a autoridade junto às quais servirem, encaminhando-as ou dando a estas conhecimento do assunto a tratar;

II, redigir a correspondência pessoal dos mesmos;

III, dactilografar ou providenciar para que sejam dactilografados os expedientes redigidos pelos respectivos superiores hierárquicos; e

IV, coordenar ou executar as tarefas específicas de que forem encarregados.

Art. 84. Aos servidores com exercício no Gabinete do Diretor-Geral incumbe executar os encargos que lhes forem determinados pelo mesmo ou por intermédio do seu Secretário.

Art. 85. Ao Chefe da Portaria, além do disposto no art. 82 cabe:

I, determinar os plantões e escala de serviço e fiscalizar pessoalmente a execução dos trabalhos a cargo do pessoal que lhe fôr subordinado;

II, atender, com presteza, aos pedidos e reclamações dos órgãos do D.A.S.P., tomando as medidas que couberem, no limite de suas atribuições; e

III, fiscalizar o uso do uniforme dos contínuos, serventes e mensageiros.

Art. 86. Ao Encarregado do Depósito do Material da S.A.-3 incumbe zelar pela guarda do material em depósito, controlando sua movimentação.

Art. 87. Ao Encarregado da Turma de Transportes, diretamente subordinado ao Diretor do S.A. cabe, além do disposto no art. 82, zelar pela conservação dos veículos, fiscalizar a entrada e saída dos mesmos a controlar o horário a que estiverem sujeitos os motoristas.

Art. 88. Aos Servidores, em geral, com exercício no D.A.S.P., incumbe executar os trabalhos que lhes forem determinados pelo Chefe imediato.

Título V

DO HORÁRIO

Art. 89. O horário normal do trabalho será fixado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., respeitado o número de horas semanais ou mensais estabelecido para o Serviço Público.

Art. 90. O Diretor-Geral, os diretores de Divisão ou de Serviço, o Diretor dos C.A. e o Consultor Jurídico não ficam sujeitos a ponto, devendo, porém, observar o horário fixado na legislação vigente.

Parágrafo único. A critério do Diretor-Geral, os ocupantes de funções gratificadas e os Assistentes Técnicos também poderão ficar isentos do ponto, na forma dêste artigo.

Título VI

DAS SUBSTITUIÇÕES

Art. 91. Serão substituídos, automaticamente, em suas faltas e impedimentos eventuais, até 30 dias:

I, o Diretor-Geral, por um Diretor de Divisão;

II, cada Diretor de Divisão ou Serviço, e o Diretor dos Cursos de Administração, por um ocupante de função gratificada, indicado pela autoridade a ser substituída, entre seus subordinados;

III, cada Chefe de Serviço, por um Chefe de Seção ou de Setor a êle subordinado;

IV, o Diretor da Revista do Serviço Público, o Chefe da Secretaria dos Cursos de Administração, os Chefes de Seção e de Setor, bem como os Encarregados de Turma e do Depósito do Material por servidores indicados pelo respectivo Diretor.

§ 1.º Haverá, sempre, servidores previamente designados para as substituições de que trata este artigo.

§ 2.º Cada Secretário terá substituto eventual, previamente designado.

Rio de Janeiro, em 3 de agosto de 1957. — NEREU RAMOS.

DECRETO N.º 41.956 — DE 3 DE AGOSTO DE 1957

Dispõe, sem aumento de despesa, sobre funções gratificadas do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica transformada a denominação das funções gratificadas, abaixo discriminadas, integrantes do Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público:

<i>Situação atual</i>	<i>Situação nova</i>
1 Chefe do Serviço de Orçamento da Divisão de Orçamento e Organização, FG-1.	1 Chefe do Serviço de Autarquias da Divisão de Orçamento e Organização, FG-1.
1 Chefe da Seção da Despesa do Serviço de Orçamento da Divisão de Orçamento e Organização, FG-2.	1 Chefe do Serviço da Despesa da Divisão de Orçamento e Organização, FG-2.
1 Chefe da Seção da Receita do Serviço de Orçamento da Divisão de Orçamento e Organização, FG-2.	1 Chefe do Serviço da Receita da Divisão de Orçamento e Organização, FG-2.
2 Chefe da Seção (Estudos Gerais: Orçamentos das Autarquias), do Serviço de Orçamento da Divisão de Orçamento e Organização, FG-2.	2 Assessor Técnico do Diretor da Divisão de Orçamento e Organização, FG-2.
1 Secretário do Chefe do Serviço de Orçamento da Divisão de Orçamento e Organização, FG-6.	1 Secretário do Chefe do Serviço de Autarquias, da Divisão de Orçamento e Organização, FG-6.

1 Chefe da Seção de Estudos do Plano de Classificação da Divisão de Pessoal FG-2.	1 Chefe da Seção de Estudos de classificação e Remuneração da Divisão de Pessoal, FG-2.
1 Chefe da Seção de Execução dos Planos de Classificação e Remuneração da Divisão do Pessoal, FG-2.	1 Chefe da Seção de Execução da Divisão de Pessoal, FG-2.
1 Chefe da Seção de Estudos do Plano de Remuneração da Divisão de Pessoal, FG-2.	1 Chefe da Seção de Cadastro do Pessoal Temporário da Divisão de Pessoal, FG-2.
1 Chefe da Seção de Cadastro da Divisão do Pessoal, FG-2.	1 Chefe da Seção de Cadastro de Pessoal da Administração Direta da Divisão de Pessoal, FG-2.
1 Chefe da Seção de Adaptação e Treinamento da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, FG-2.	1 Chefe da Seção de Aperfeiçoamento da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, FG-2.
1 Chefe da Seção de Contrôlo da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, FG-2.	1 Chefe da Seção de Registro da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, FG-2.
1 Chefe da Seção de Execução da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, FG-2.	1 Chefe da Seção de Execução de Provas da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, FG-2.
2 Assistente do Diretor da Divisão de Edifícios Públicos, FG-2.	2 Assessor Técnico do Diretor da Divisão de Edifícios Públicos, FG-2.
2 Auxiliar de Portaria do Serviço de Administração, FG-8.	2 Ajudante de Portaria do Serviço de Administração, FG-8.
1 Encarregado do Almoxarifado da Seção do Material do Serviço de Administração, FG-6.	1 Encarregado do Depósito do Material da Seção do Material do Serviço de Administração, FG-6.

Art: 2.º A despesa com a execução dêste Decreto continuará a ser atendida pela dotação orçamentária própria.

Art. 3.º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 3 de agosto de 1957; 136.º da Independência e 69.º da República.

JUSCELINO KUBITSCHKE.

Nereu Ramos.

Exposição de Revistas e Catálogos de Indústria a ser Realizada em Lima

A Embaixada do Brasil no Peru pretende organizar na cidade de Lima, no mês de abril de 1958, uma Exposição de Revistas e Catálogos de Indústria, onde deseja expor o maior número possível de revistas brasileiras e catálogos de propaganda da nossa indústria, numa demonstração da pujança do desenvolvimento econômico e cultural do Brasil.

Esta exposição terá uma grande repercussão no Peru, não só pelo seu valor intrínseco e aspecto externo, como também por ser uma resposta brasileira ao crescente interesse que vêm despertando, na América e no Mundo, as atividades de todos os ramos da indústria nacional e, particularmente, no campo editorial, no qual ocupamos um destacado lugar entre os países de elevado índice de desenvolvimento industrial.

A Exposição constará de revistas e catálogos de indústria de todos os gêneros e Estados do Brasil e propõe-se a dar aos povos do Continente — pois poderá ser apresentada igualmente em outros países — a oportunidade de conhecer minuciosamente a extensão e a qualidade da indústria do Brasil.

No convite-programa da Exposição constará uma relação de todos os expositores — separados por especialidades — com os seus respectivos endereços, para os posteriores contatos entre os interessados peruanos e os produtores brasileiros.

Os produtores brasileiros que desejarem figurar na planejada amostra deverão, com presteza, enviar as revistas e catálogos à Embaixada do Brasil no Peru (Embajada del Brasil — Avenida Comandante Espinar 181 — Miraflores — Lima — Peru) ou ao Serviço de Expedição do Ministério das Relações Exteriores (Avenida Marechal Floriano, 196 — Rio de Janeiro) que as encaminhará ao seu destinatário.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

RECEBEMOS E AGRADECEMOS:

Anuário Estatístico do Distrito Federal — Publicação do Departamento de Geografia e Estatística. Ano XVII — 1951 1955 — Rio de Janeiro, 1956, da Secretaria Geral do Interior e Segurança da Prefeitura do Distrito Federal.

Boletim da Contadoria Geral da República — Maio/junho de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Boletim Mensal — da Federação das Indústrias do Distrito Federal — Departamento de Produtividade. Nº 30 — Maio de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Crônica de La Unesco — Boletim mensal — Junho de 1957 — Vol. III — N. 6 — La Havana, Cuba.

A Defesa Nacional — Revista de assuntos militares e estudos brasileiros — Ano LXIV — Nº 512 — Março de 1957 — Ministério da Guerra — Rio de Janeiro, Brasil.

Idem — Ano XLIV — Nº 516 — Julho de 1957 — Ministério da Guerra — Rio de Janeiro, Brasil.

Diário das Concorrências — Órgão oficial das concorrências — Ano IX — Quinta-feira, 15 de agosto de 1957 — Nº 104 — Rio de Janeiro.

Idem — Ano IX — Sexta-feira, 16 de agosto de 1957 — Nº 105. Rio de Janeiro.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Ano XXXVIII — Nº 12.526 — Terça-feira, 23 de julho de 1957. Sergipe, Brasil.

Estúdios Monográficos, II — Programa de História de la América Indígena — Union Panamericana — Washington, D. C., 1957 — I. S. A

Gaceta Judicial — Publicacion mensual del organo de la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Ecuador. LIX —

Serie Octava — Num. 11 — Mayo-Agosto de 1956.

Ipase — Órgão do Serviço de publicidade destinado à divulgação dos objetivos, serviços e resultados do IPASE — Ano XI — Nº 50 — Junho/Agosto de 1957. Rio de Janeiro, 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. 73 — Julho de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Noticias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Nº 538 — Ano XI — 24-8-957 — Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

Operação Município — Boletim Informativo nº 6 — Ano I — 10 de agosto de 1956. Rio de Janeiro, Brasil.

Saúde — Publicação de caráter popular do S. N. E. S. — Ano X — Nº 111 — Março de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Forense — Publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação — Ano 54 — fascículos 645 e 646 — Vol. 170 — Março/Abril de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

Revista do IRB — publicação bimestral do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XVIII — N: 104 — Agosto de 1957. Rio de Janeiro, Brasil.

Técnica — Órgão da Fundação Gonçalo Moniz para o desenvolvimento da ciência na Bahia. Nº 37 — Dezembro de 1956. Bahia, Brasil.

Vida Universitária — Organo de la Comision de Extension Universitária de la Universidad de La Habana Año XIII — Nºs 80/1 — La Habana — Marzo/Abril de 1957 — La Habana, Cuba

COLABORAM NESTE NUMERO

SEEASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA — Técnico de Administração do M. J. N. I.; Professor de Ciência das Finanças da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da U. B.; Ex-Diretor da Divisão de Orçamento do D. A. S. P.; Ex-Diretor da Divisão de Orçamento e do Departamento de Administração do M. A.; Ex-Diretor-Geral do D. A. S. P. e Administrador do Plano S. A. L. T. E.; Ex-Diretor do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do M. F.; Ex-Chefe de Gabinete do Ministro DANIEL DE CARVALHO (M. A.) Presentemente exerce as funções de Chefe do Departamento Financeiro do B. N. D. E.

FREDERICK J. LAWTON — Ex-Diretor do Bureau do Orçamento (U. S. *Bureau of the Budget*) e membro da Comissão do Serviço Civil (U. S. *Civil Service Commission*) dos Estados Unidos da América do Norte.

SAMUEL BENCHIMOL — Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Amazonas; *Master of Arts* pela Universidade da Flórida; Professor Catedrático de Eco-

nomia Política, por concurso, da Faculdade de Direito do Amazonas. Além de obras versando problemas do homem e da região amazônica, publicou *Ciclos de Negócios* (tese de concurso).

CELSO MAGALHÃES — Economista do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Ex-Técnico de Administração, por concurso, do D. A. S. P.; Professor dos Cursos de Administração do D. A. S. P.; Ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

YVES CHAPEL — Constante colaborador da *Revue International e des Sciences Administratives*. O presente ensaio foi publicado no Vol. XXII, nº 3 e traduzido por LYGIA AZEVEDO, ex-Assistente de Administração, por concurso do D.A.S.P., mas há alguns anos incorporada aos quadros técnicos do Tribunal Federal de Recursos como Taquígrafa. Suas contribuições à *Revista do Serviço Público* como tradutora são antigas, pois durante muito tempo foi quem teve o encargo de traduzir os trabalhos do Prof. Richard Lewinsohn, quando este exercia as funções de Consultor Econômico da Divisão de Orçamento do D. A. S. P.

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO
ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de Dezembro de 1939)

Diretor - AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

Redação e Administração

TELEFONES: Redação	{ 42-7937		
	22-9961	Ramal	515
Administração ...	22-9961	»	527
Expedição	{ 42-7141		
	22-9961	»	555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

E x p e d i e n t e

Assinatura anual	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior	Cr\$ 200,00
Número avulso	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

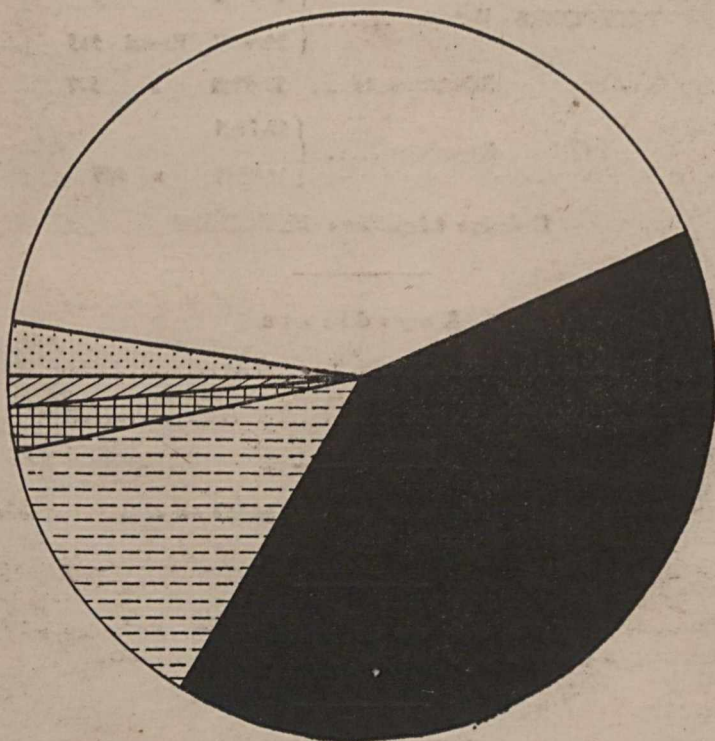
Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

IMPOSTOS 1958



- IMP. DE IMPORTAÇÃO E AFINS
- IMP. DE CONSUMO
- IMP. DE RENDA
- IMP. DO SÊLO E AFINS
- IMP. SÔBRE TRANSF. DE FUNDOS PARA O EXTERIOR
- IMP. ÚNICO SÔBRE ENERGIA ELÉTRICA