

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 Phelippe de Barros

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

José Medeiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

CHEFE DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Lucílio Briggs Brito

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Augusto de Rezende Rocha



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XX

AGOSTO - 1957

VOL. 76 - N.º 2

SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
Documentação Orçamentária	235
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Pessoal	
O Sistema do Mérito na Administração Federal Brasileira — Beatriz M. S. Wahrlich	237
Orçamento	
Técnica Fiscal Colombiana — Antônio C. Cortés	255
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
O I.N.I.C.: uma tentativa de reorganização. Introdução — José Arthur Rios — Anteprojeto de lei: dispõe sobre migrações internas, imigração, colonização e situação do estrangeiro no Brasil — Fernando Carneiro, P. Fernando Bastos d'Ávila, Dario de Almeida Magalhães, Orlando Valverde, Miguel Alves de Lima e José Arthur Rios	266
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura do Distrito Federal (Criação de Subprefeituras) — II. Exposição Geral dos Termos e Motivos da Reforma	294
DOCUMENTÁRIO	
Assessoramento ao Poder Legislativo do Rio Grande do Sul — Plano de Organização do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa. Sua justificação e Considerações à margem do anteprojeto	339

	Págs.
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
O mandado de segurança no Direito Fiscal — Arnold Wald	364
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Acumulação remunerada de empregados de «A Noite»	382
Competência do Congresso Nacional para fazer executar no Território Nacional a Recomendação da Conferência Internacional do Trabalho	383
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Contribuição arrecadada em benefício do I.A.P.E.T.C. Determinação do recolhimento dessa receita em favor do Fundo Único da Previdência Social	385
Tripulantes da Frota Nacional de Petroleiros. Aposentadoria. Legislação aplicável	386
Afastamento do servidor para comparecer em juízo, durante a instrução criminal, em processo a que responde	387
Comissão de Acumulação de Cargos	
Não é lícita a acumulação de função de Escrevente-dactilógrafo, da Comissão de Abastecimento e Preços, com o cargo de Desenhista-Auxiliar da Prefeitura Municipal de São Luiz do Maranhão	389
Não é permissível a acumulação de cargo ou função no Instituto Brasileiro do Café com o ofício de Preposto Assistente da Bólsa de Valores	389
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
Funcionários da Alfândega: a eles não se estendem os favores da Lei nº 200 de dezembro de 1947, salvo se houverem servido em Delegacias Fiscais	391
Leis ns. 171, de 1947 e 500, de 1948; têm direito às suas vantagens mesmo os funcionários mandados reverter antes de sua vigência	392
Médico do trabalho. Concurso anulado e cancelamento das inscrições. Direito líquido e certo a ser readmitido no lugar	394
Tribunal Superior do Trabalho	
Lóide Brasileiro — Não se incluindo o Lóide entre as empresas compreendidas na Superintendência das Empresas Incorporadas, não é aplicável ao seu pessoal o disposto na lei nº 2.193, de 9/3/54	397
Tribunal de Justiça	
Funcionário público; transferência de carreira. Condições legais	400
NOTAS	
Escola Brasileira de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas) — Discurso do Paraninfo, Sr. Belmiro Siqueira	401
Publicações recebidas	405
Colaboram neste número	407

Documentação Orçamentária

A Proposta Orçamentária para o exercício de 1958, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, em obediência a mandamento constitucional (art. 87, XVI), veio acompanhada, este ano, de uma inovação feliz: o vol. XII — Documentação subsidiária, constante de Quadros de vencimentos e Tabelas de salários, de gratificação de função, de salário de família e de gratificação adicional por tempo de serviço.

Torna-se, destarte, cada vez mais variado, em virtude dessa oportuna iniciativa da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., o já apreciável acervo de informações, que é costume acrescentar à Proposta anual, desde que a Nação passou a reger-se, em 1946, por nova Constituição. Não se trata de mais um inócuo volume de Quadros e Tabelas, a ser pôsto de parte, com enfado ou displicência, pelos Srs. Deputados e Senadores. Convém antes situá-lo, no seu preciso valor, dentro da paisagem política e administrativa do país, cujas peculiaridades nós brasileiros bem conhecemos, mas das quais temos a tendência às vêzes de nos alhear. São subsídios que representarão doravante uma etapa no aperfeiçoamento da técnica e do próprio sistema orçamentário do Governo Federal. Talvez até se possa afirmar que o Congresso não mais poderá proceder à revisão das Propostas, imprimindo-lhes o sêlo de sua política, sem previamente atentar no conteúdo desse volume de maciça documentação, que longe de ser subsidiária, é, ao contrário, de substancial importância. A percentagem de erros, na votação da parte fixa da Despesa ficará, com efeito, consideravelmente reduzida.

Dentre os dispositivos atinentes a Orçamento, estabelece a Constituição (art. 73, § 2) que “a despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização”. Ora, ninguém desconhece que na vida de qualquer Governo os encargos da parte fixa da Despesa (fundo consolidado, como se

diz na Inglaterra) tendem a crescer de ano para ano, precisamente porque a parte fixa resulta da lenta estratificação provocada por um conjunto de leis preexistentes ao Orçamento, que lhe preside ao preparo, que o condiciona e configura, e a que ele não pode deixar de assegurar recursos. E dentre os encargos da parte fixa sobrelevam os relativos a Pessoal, parcela considerável — sobretudo nos orçamentos brasileiros — que restringe as possibilidades de novos investimentos e de criação de serviços, circunscrevendo, impiedosamente, os recursos a serem destinados à parte variável.

Uma vez que o Congresso Nacional entende necessário reiterar todos os anos a votação dos créditos de Pessoal (permanente ou extranumerário), talvez porque se impressione com a grandeza do montante — mas o que, afinal, parece dispensável, pois o cálculo dessa despesa é de natureza rudimentar, à vista dos quadros e tabelas agora divulgados — conviria ao menos não fôsse subestimada parcela tão substancial da parte fixa, por isto que é despesa compulsória e indeclinável: se o Orçamento não a previr corretamente, nem qualquer outro crédito posterior a autorizar, o Balanço anual terá de registrá-la sob qualquer título que seja. . .

O volume agora publicado — e tudo indica que será periodicamente atualizado e aperfeiçoado — simplificará no futuro o cálculo da parte fixa da Despesa, tornando as subestimativas injustificáveis e permitindo que a aspiração brumosa de equilíbrio orçamentário — sobretudo por ocasião da votação dos créditos — se converta em algo de mais positivo e exequível.

O Sistema do Mérito na Administração Federal Brasileira ()*

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRlich

INTRODUÇÃO

A ADMINISTRAÇÃO Federal Brasileira adota de modo sistemático, desde 1936, o sistema de concursos públicos para ingresso em carreira. O sistema decorre de legislação federal que regula dispositivos constitucionais, segundo os quais “todos são iguais perante a lei” (art. 141, § 1.º, da Constituição), “os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer” (art. 184), “a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde” (art. 186).

Desde aquela data até hoje, leis sucessivas têm alargado a aplicação do sistema, que, atualmente, abrange todos os cargos e funções de natureza permanente, com exceção dos de chefia e direção, os quais continuam sujeitos a provimento livre, muito embora, geralmente, recaia a escolha governamental em funcionários de carreira.

Em todos os documentos públicos em que se expõem as razões do sistema em vigor, bem como nas dezenas de artigos e em vários livros que versam a matéria, a argumentação expendida pode ser sintetizada nestas palavras de SIMON, SMITHBURG e THOMPSON:

“O sistema do mérito tem por objetivo assegurar a existência das seguintes qualidades no funcionalismo público:

Competência — a fim de que o Governo possa contar com pessoal habilitado e inteligente;

Neutralidade — a fim de que o setor administrativo execute a vontade política do poder legislativo e não imponha a sua própria;

(*) O presente trabalho foi preparado como contribuição brasileira à Reunião Anual do Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizada em junho de 1957, em Opatija, Iugoslávia. A autora, que representou na referida reunião a Seção Brasileira daquele Instituto, (*Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas*), deseja esclarecer, porém, que são de sua exclusiva responsabilidade os conceitos que emite e que o projeto mencionado na parte final do ensaio ainda continua em estudos.

Igualdade de oportunidade — a fim de que as instituições governamentais contribuam para uma democracia econômica” (1)

Note-se, porém, que, como será explicado mais tarde, o termo “merit system” tem, no caso brasileiro, aplicação restrita ao ingresso em carreira, pois o acesso aos cargos médios de carreira é influenciado em muito pequena escala pelo “mérito”; e a nomeação para os cargos mais elevados — de chefia e direção — sendo, como se disse, de livre escolha da Administração, não comporta a comprovação obrigatória e exclusiva do mérito.

Focalizemos, porém, mais de perto — antes de detalhar êsses aspectos negativos do “sistema do mérito” brasileiro — a instituição dos concursos públicos para ingresso em cargos iniciais de carreira, tal como se processam no país.

Cêrca de 2.400 conjuntos de provas competitivas já foram organizados e executados pela Administração Federal, por intermédio, primeiramente, do “Conselho Federal do Serviço Público Civil” (1936-38) e do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), sucessor do Conselho e até hoje o órgão que exerce, além de outras, as funções de repartição central de administração de pessoal. Nesses 2.400 concursos inscreveram-se aproximadamente 370.000 candidatos, dos quais se habilitaram 48.000.

A realização dêsses concursos nem sempre foi bem compreendida e bem aceita, apesar de, em tese, não constituírem inovação. Como dizem MOSHER, KINGSLEY e STAHL,

“O emprêgo de provas na administração de pessoal não é novo nem inusitado. Já no terceiro século A.C., PLATÃO indicava as aptidões e habilidades essenciais aos guerreiros, cogitando de provas que servissem à seleção dêsse grupo para o Estado. Determinados tipos de provas sempre foram empregados na seleção de pessoas destinadas a certas tarefas. Com freqüência, essas provas não têm constituído mais do que apreciações de desempenho num trabalho semelhante, manifestadas através de recomendações. Outras vêzes, Chefes de turma fazem perguntas ao candidato sôbre o trabalho em causa ou lhe pedem que demonstre suas habilidades com um tórno mecânico ou outras ferramentas. Em amplo sentido, portanto, não existe nada de novo sôbre o princípio de provas. Verificou-se apenas um refinamento da técnica”. (2)

As principais dificuldades encontradas para compreensão e aceitação dêsse programa decorreram, por um lado, da falta de apoio popular à causa mesma do “sistema do mérito”, e, por outro, do desconhecimento mais ou menos generalizado das modernas técnicas de seleção.

(1) SIMON, HERBERT A., SMITHBURG, DONALD W. and THOMPSON, VICTOR A. *Public Administration*, p. 315.

(2) MOSHER, WILLIAM E., KINGSLEY, J. DONALD and STAHL, O. GLENN — *Public Personnel Administration*, p. 96.

É que, muito embora de origem constitucional (Constituição de 1934), o sistema de provas competitivas para ingresso em carreira não resultou, no Brasil — como aconteceu tanto nos Estados Unidos, como na Inglaterra — de movimentos de opinião com larga base popular. Não existia no Brasil, por exemplo, uma “National Civil Service Reform League”, nem a imprensa e os parlamentares se preocupavam largamente com o assunto. Deve-se à iniciativa do Poder Executivo a sistematização dos concursos e sua extensão a milhares de cargos não abrangidos pelas primeiras leis sobre a matéria.

A falta de base popular redundaria, como redundou, em falta de receptividade ao novo sistema, o que veio a ser agravado pelo fato de ter êle sido efetivamente implantado nos 8 anos de chamado “Estado Novo”, período em que o Governo Brasileiro funcionou sob o regime ditatorial de VARGAS (1938-1945).

Essas as razões principais de encontrarem-se na imprensa, a partir de 1945, e até recentemente, referências repetidas à repartição central de pessoal — D.A.S.P. (à qual, como vimos, cabe o encargo da organização e execução dos concursos), como um “instrumento totalitário”, um “órgão ditatorial”. Acontece, entretanto, que somente o sistema do mérito dá plena execução aos postulados da filosofia democrática, como bem salientam estas palavras:

“A pedra angular do programa de pessoal é o processo de seleção por meio de concurso público, processo êsse que teve sua origem bem no início do sistema do mérito. Por êsse meio excluía-se o favoritismo, atingindo-se o objetivo de conseguir o melhor elemento para cada tarefa. Os concursos públicos vieram solucionar simultaneamente os problemas que decorrem da democracia, de um lado, e das exigências da boa administração, de outro lado. Constituíram a maneira para aliar a igualdade de oportunidade à eficiência. Desde o início, portanto, o sistema do mérito ressaltou, de modo todo especial, as normas formais de seleção e, por toda a parte, comissões de serviço público esclarecidas têm estado à frente no desenvolvimento e emprêgo de provas de seleção”. (3)

Quanto às técnicas de seleção, desde o início foi dada, na organização dos concursos pelo D.A.S.P., preferência às provas escritas do tipo “objetivo”, até então muito pouco conhecidas no país, e cuja aceitação exige um mínimo de conhecimento de suas características e vantagens. Como dizem os autores acima citados:

“As provas escritas podem ser divididas em duas classes amplas, diversamente denominadas subjetivas e objetivas, ou de respostas livres e de respostas breves. Das duas, a subjetiva, ou de resposta livre, é a forma mais antiga. Todos se acham praticamente familiarizados com essa classe de provas, que consiste na apresentação de perguntas às quais o candidato tem liberdade de responder como julgar melhor.

(3) MOSHER WILLIAM E., KINGSLEY, J. DONALD and STAHL, O. GLENN — *Public Personnel Administration*, p. 95.

Esse tipo de prova é muito mais fácil de formular do que o tipo objetivo, mas apresenta sérias desvantagens, a mais ponderável das quais é, talvez, a dificuldade de apreciação da resposta de modo uniforme ou fidedigno. Do ponto de vista do candidato, sérias objeções podem, igualmente, ser levantadas. A prova tipo dissertação, ou de livre resposta, incentiva a capacidade literária, atributo que muitas vêzes não guarda relação com os deveres do cargo para o qual se abriu o concurso. Em tais circunstâncias, a validade da prova se vê prejudicada e as relações públicas por certo virão a ser atingidas de modo desfavorável. A prova subjetiva é, naturalmente, da maior valia para a seleção de funcionários destinados a cargos em que se faz necessária a capacidade literária. Além disso, se utilizada convenientemente, com certas modificações, poderá ser útil para seleção de candidatos a postos em que seja relevante a capacidade de selecionar e organizar fatos ou analisar problemas complexos. Em algumas unidades administrativas, especialmente na cidade de Nova Iorque, empreenderam-se experiências importantes na elaboração, após as adaptações necessárias, de provas de respostas livres, para cargos de alta categoria. Pela cuidadosa redação de perguntas específicas, emprêgo de grande número de itens e elaboração de padrões de correção, algumas das desvantagens comumente encontradas nesse tipo de prova podem ser reduzidas ao mínimo, obtendo-se um tipo parcialmente objetivo.

O impulso no sentido da adoção do tipo de prova de resposta breve ou objetiva foi inicialmente causado pelo emprêgo intensivo dessa modalidade de prova em testes psicológicos. Conforme sugere a designação "resposta breve", esse tipo de prova se caracteriza mais pela forma da resposta do que pela da pergunta. A tarefa do candidato, do ponto de vista mecânico, reduz-se ao mínimo, sendo a resposta representada numa única palavra ou pelo sinal de "conferido" ou ainda pelo sublinhamento. A prova de resposta breve é hoje amplamente utilizada pelos mais adiantados órgãos públicos de pessoal". (4)

Saliente-se, porém, que muitas e muitas provas escritas do tipo "subjetivo" foram executadas, bem como provas práticas (performance tests) e provas orais.

Atualmente, o sistema de ingresso por provas públicas está geralmente aceito, tendo mesmo dado provas de grande vitalidade quando, esporadicamente, surgem iniciativas isoladas e personalistas visando ao provimento de cargos de carreira, quer mediante livre escolha ou escolha restrita a certos grupos. Nessas oportunidades, a imprensa tem dado boa acolhida àqueles que, direta ou indiretamente, se batem pelo concurso amplo, chegando mesmo alguns jornais a patrocinar a causa do "sistema do mérito" — que conquistou assim, em parte, 20 anos após sua implantação, a base popular de cuja falta se ressentia.

(4) MOSHER WILLIAM E., KINGSLEY, J. DONALD and STAHL, O. GLENN — *Public Personnel Administration*, pp. 103 e 104.

O ACESSO AOS CARGOS MÉDIOS DE CARREIRA

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pela Administração Federal Brasileira na organização das provas de concurso tem sido a ausência de um verdadeiro “plano de classificação de cargos”. Na realidade, o que existe é uma classificação sumaríssima das funções públicas em “carreiras” ou “séries funcionais” de denominação freqüentemente imprecisa e sem nenhuma definição expressa, quer quanto à natureza das atribuições (diferenciação entre espécie de trabalho), quer quanto à gradação de autoridade e responsabilidade (diferenciação quanto a níveis de dificuldade e complexidade).

A repartição incumbida da organização das provas coube, portanto, integralmente, a tarefa de análise do cargo (job analysis), análise essa que se fez necessariamente por amostragem, e na base da situação de fato existente.

Nenhuma garantia se tem, porém, — à falta do “plano de classificação de cargos” — de que os indivíduos selecionados à base de tal análise de cargo sejam lotados adequadamente e conservados numa lotação adequada, o que torna problemáticos os resultados da seleção.

É no acesso a cargos médios de carreira, porém, que mais se faz notar a falta do “plano de classificação de cargos”. Não havendo diferenciação quanto a níveis de dificuldade e complexidade dentro das assim chamadas “carreiras”, não pode haver verdadeiramente “promoção”, que, por definição, envolve a atribuição de encargos mais difíceis e complexos, com o conseqüente acréscimo de autoridade e responsabilidade e a recompensa de melhores salários.

A necessidade, no caso, de um “Plano de Classificação de Cargos” é enfaticamente focalizada nestas palavras:

“Sòmente quando os cargos da organização tenham sido agrupados em relação lógica uns com os outros, quando linhas de promoção tenham sido nitidamente indicadas à base dos deveres dos vários cargos, é que a política de promoções poderá ser feita de modo inteligente. A existência do plano de classificação significa ordem; sua ausência, caos. Tal plano facilita uma visão geral de todos os cargos e suas interrelações”. (5)

A própria lei brasileira reconhece taxativamente a inexistência de níveis diversos de dificuldade e complexidade no que chama de “carreira”, ao dispor:

“Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão ou atividade e de igual padrão de vencimento”.

“Carreira é um agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, com denominação própria”.

§ 1.º As atribuições de cada carreira serão definidas em regulamento.

(5) MOSHER, KINGSLEY e STAHL — *Public Personnel Administration*, p. 167.

§ 2.º Respeitada essa regulamentação, as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes”. (6)

Assim, o que a lei brasileira chama de “promoção” (acesso de uma classe a outra imediatamente superior, dentro da mesma “carreira”), é simplesmente um acréscimo de vencimento, uma progressão horizontal. “Promoção”, no sentido exato do termo, não existe, donde também não existe sistematicamente “carreira” — embora os agrupamentos de funcionários de uma mesma profissão ou atividade assim se denominem, como acabamos de ver. Melhor seria denominar tais “carreiras” de classes — porque classes é que elas verdadeiramente são — e de “graus” (“steps”) as atuais “classes” — porque graus de uma mesma classe é que tais classes realmente são. (7)

Essa simples modificação de denominação nada efetivamente resolveria, porém, porque continuaria faltando a oportunidade para “carreira”, qual seja a que oferece a “série de classes”, mediante a possibilidade de o funcionário progredir, por promoção, de funções mais simples a outras mais complexas, dentro da mesma especialização. Salientando a importância, para este fim, da “promoção”, dizem MOSHER, KINGSLEY e STAHL:

“A oportunidade de promoção e a possibilidade de utilizar-se da melhor maneira possível a capacidade do indivíduo constituem uma das fontes inesgotáveis de motivação humana. A determinação adequada dos cargos que podem ser preenchidos por promoção ou transferência; o estabelecimento do mecanismo e dos critérios para seleção, com vistas à promoção, dos funcionários mais capazes; o aperfeiçoamento dos funcionários visando a que atinjam o máximo de suas habilidades; o equilíbrio adequado entre o recrutamento interno e externo; tudo isto se encontra no âmago de uma eficiente administração de pessoal”. (8)

Convém salientar que o Governo Brasileiro, consciente das deficiências do atual sistema, já providenciou, em parte, sua correção, mediante a elaboração do “Plano de Classificação de Cargos”, onde se distingue convenientemente a “promoção” da “progressão horizontal” e ambas são introduzidas na Administração Federal Brasileira. Esse “Plano” já foi remetido ao Congresso, ao qual compete a aprovação de matéria de tal natureza. (9)

Vejamos, porém, como vem obtendo o funcionário federal brasileiro o acréscimo de salário imprópriamente denominado de “promoção”.

(6) Artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União). Note-se que o “Regulamento” a que se refere o § 1.º não foi expedido até hoje.

(7) Os termos “classe” e “grau” (step) são aqui usados de acordo com o sentido que lhes é geralmente atribuído nos Planos de Classificação de Cargos.

(8) MOSHER, KINGSLEY e STAHL — *Public Personnel Administration*, p. 159.

(9) Vide Suplemento do Diário do Congresso, Seção I, do dia 1.º de fevereiro de 1957.

O SISTEMA DE PROMOÇÃO

O sistema atual está em vigor desde 1948 (10) e contempla a promoção por merecimento e por antiguidade — metade das vagas por um critério e metade pelo outro, exceto à última e final classe de cada “carreira” quando 2/3 das vagas são reservados para promoção por merecimento.

O “merecimento” envolve a apuração de condições chamadas, umas, de “fundamentais” e, outras, de “essenciais”.

São condições fundamentais, apuradas pelo órgão de pessoal ministerial:

- a) assiduidade (1 ponto negativo por dia de ausência ao serviço);
- b) pontualidade horária (1 ponto negativo para cada grupo de 3 entradas-tarde ou de 3 saídas cedo);
- c) disciplina e zelo funcional (2 pontos negativos para cada advertência, 4 pontos negativos para cada repreensão, 6 pontos negativos para cada dia de suspensão, 30 pontos negativos para destituição de função).

As condições essenciais são definidas em vinte e cinco perguntas relacionadas com a forma de desempenho ou de comportamento face às atribuições funcionais, e ainda com traços de personalidade ou aspecto da inteligência. São as seguintes tais perguntas:

- 1.^a) É atento e aplicado ao trabalho?
- 2.^a) Tem boa vontade em executar os serviços que lhe são atribuídos?
- 3.^a) Coopera com os colegas e com o chefe?
- 4.^a) Traz em dia os serviços normais?
- 5.^a) É satisfatória a quantidade de trabalho produzido?
- 6.^a) Executa com segurança o seu trabalho?
- 7.^a) Mostra iniciativa e interesse em solucionar as dificuldades surgidas?
- 8.^a) Revela conhecimentos para o bom desempenho das funções que exerce?
- 9.^a) Realiza com presteza os serviços de que é encarregado?
- 10.^a) Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais?
- 11.^a) Demonstra compreensão de responsabilidade?
- 12.^a) Tem procurado, direta ou indiretamente, aperfeiçoar os seus conhecimentos profissionais, pelo estudo ou por outro qualquer meio?
- 13.^a) É atencioso e cortês?
- 14.^a) Assume a responsabilidade de seus atos?
- 15.^a) Defende com firmeza e lealdade os seus pontos de vista?
- 16.^a) É discreto?
- 17.^a) Adapta-se com facilidade a novos métodos de trabalho?
- 18.^a) É econômico e cuidadoso na utilização do material de que se serve no trabalho?
- 19.^a) Tem capacidade para metodizar as suas rotinas de trabalho?
- 20.^a) Permanece no trabalho durante todo o expediente?
- 21.^a) Tem conhecimentos gerais sobre assuntos da repartição?
- 22.^a) Aprende com facilidade as instruções recebidas?

(10) Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, hoje substituído pelo de n.º 32.015, de 29 de dezembro de 1952, que não o modificou, porém, substancialmente. Os dados aqui mencionados estão atualizados de acordo com o Decreto n.º 32.015.

23.^a) Conhece as principais normas legais referentes aos direitos e deveres do funcionário público?

24.^a) Evita, durante o expediente, atividades estranhas às funções que exerce?

25.^a) Revela capacidade de direção?

A posse ou não das “condições essenciais” é diagnosticada pelo chefe imediato, mediante uma de três respostas: *sim* (valor de 4 pontos positivos), *mais* ou *menos* (valor de 2 pontos positivos) ou *não* (valor 0).

Dêsse modo, o máximo que alguém poderá receber será a nota 100, correspondente a nenhum ponto negativo (condições fundamentais), e *sim* em tôdas as perguntas relativas a “condições essenciais”.

RESULTADOS DO BOLETIM DE MERECIMENTO

A apuração de merecimento é feita duas vêzes ao ano, em janeiro e julho, e tem resultado, de um modo geral, na obtenção de pontos máximos nas “condições essenciais” pela quase totalidade dos funcionários.

Como razões fundamentais dêsse fracasso devem ser salientados: a ausência de “Plano de Classificação de Cargos” e a falta de treinamento dos chefes na apuração do merecimento.

Realmente, sem “Plano de Classificação de Cargos” não é possível uma conveniente e adequada seleção dos fatores a considerar, para avaliação de merecimento, em cada agrupamento a que se chama de “carreira”. Esse defeito foi exagerado, no sistema em vigor, pelo primarismo de atribuir-se a tôdas as “carreiras” o mesmo e imutável conjunto de fatores (as 25 perguntas já mencionadas). A propósito, convém lembrar estas palavras:

“Esta medida (seleção dos fatores), depende, em primeiro lugar, de cuidadosa análise dos cargos e da existência de um plano de classificação que mostre as relações entre as várias classes de cargos. Naturalmente, é importante que se escolham fatores que sejam significativos por si mesmos ou que revelem, comprovadamente, as características ligadas ao êxito ou fracasso no exercício de determinados tipos de cargos”. (11)

Acresce que, sem “Plano de Classificação de Cargos”, se torna inviável o estabelecimento e aplicação de “padrões de desempenho”, cuja falta aumenta imensamente os riscos inerentes ao subjetivismo no julgamento — subjetivismo de certo modo inevitável, pois:

“A classificação de cargos diz respeito àquilo que o funcionário faz; a avaliação do desempenho, à maneira pela qual o faz. A grande dificuldade, no que se refere a êste último, consiste em que a maior parte de sua determinação sòmente pode ser feita pelo chefe imediato do funcionário. Assim, enquanto a classificação de cargos pode ser efetuada por técnicos de pessoal, a maior parte da avaliação do desempenho tem necessariamente de ser realizada pelos chefes. Por conseguinte, um dos problemas consiste em obter relatórios fidedignos

(11) MOSHER, KINGSLEY e STAHL, *Public Personnel Administration*. p. 369

dos vários chefes ou então planejar um sistema que reduza a um mínimo a tendenciosidade pessoal refletida nos relatórios sobre a atuação e comportamento dos funcionários". (12)

Além disso, a falta do "plano de classificação de cargos" resultou em carreiras excessivamente amplas, quer quanto às atribuições, quer quanto ao número de componentes, o que acarreta a comparação de grande número de funcionários por um grande número de chefes, aumentando ainda mais os perigos da diversidade de julgamento.

Se um programa sistemático de treinamento dêses chefes na avaliação das "condições essenciais" houvesse sido executado, é provável que tais defeitos se tivessem mostrado de forma menos chocante. Mas o fato é que não houve tal programa sistemático e a maioria dos chefes — uns, por receio de, com o próprio rigor, prejudicarem indevidamente seus subordinados, e outros chefes, por puro comodismo — adotou a solução escapista que a atribuição de pontos máximos, generalizadamente, oferece.

Mas o regime atual apresenta ainda outra falha importante, que consiste na antiguidade influir no próprio merecimento.

Já vimos que, salvo para a classe final de cada "carreira" (quando 2/3 das vagas são preenchidas por merecimento), metade das vagas das demais classes é provida por antiguidade.

Como se não bastasse essa ênfase na antiguidade, o funcionário, para ser promovido por merecimento, deve, conforme o regulamento em vigor: (13)

- a) ter o interstício de 365 dias na classe;
- b) estar dentro dos 2/3 primeiros da lista, por antiguidade, da classe;
- c) ser incluído na lista quántupla de promoção (a cada vaga concorrem os 5 candidatos de maior merecimento, apurado na forma já indicada; sempre que houver empate, o desempate dar-se-á, primeiramente, por antiguidade na classe, persistindo o empate, terá preferência o mais antigo no serviço público federal, o mais antigo no serviço público, o de maior prole e o mais idoso, sucessivamente).

Além dêses inconvenientes, a escolha final do que vai ser promovido, dentre os funcionários componentes da lista quántupla, cabe ao Presidente da República, que evidentemente, não tem, de um modo geral, a mais remota idéia de quem sejam tais funcionários e qual o seu mérito relativo, e que nenhum esclarecimento pode obter de uma lista em que estão eles seriados, em última análise, por antiguidade. Alguns Presidentes têm, simplesmente, escolhido o primeiro da lista, isto é, o mais antigo. Outros escolhem diversamente e, certo cu errado, terão sido influenciados, não por dados esclarecedores que constem da lista quántupla, mas por informações extra-oficiais, que tanto podem ser relativas ao mérito do candidato como a fatores políticos ou laços de amizade.

Em suma, a antiguidade prepondera decisivamente sobre o merecimento, que perde ainda freqüentemente a batalha final, face a considerações políticas ou de amizade.

(12) MOSHER, KINGSLEY e STAHL, *Public Personnel Administration*, p. 367.

(13) Decreto n.º 32.015, de 29-12-52, já mencionado.

O ACESSO AOS POSTOS MAIS ALTOS

Se o mérito pouco influi para que o funcionário suba dentro da chamada “carreira”, mais problemático é ainda o seu acesso a cargos de chefia e direção, formalmente colocados fora de qualquer “carreira” e providos por livre escolha dos diretores (quando se trata dos chefes de seção), e do Presidente da República, assessorado ou não pelo respectivo Ministro (quando se trata de Diretores). Saliente-se que em tais cargos jamais se adquire estabilidade — dêles exonerados, voltam os funcionários a seus cargos anteriores, e os estranhos deixam o serviço público.

Este sistema data de 1936, (14) quando foi implantada a instituição dos concursos para ingresso e organizada a primeira repartição central de pessoal. (15)

Tudo indica que a livre escolha para os postos de chefia e direção tivesse sido motivada pela necessidade de impedir que elementos novos, ingressando por concurso, ficassem frustrados, nos seus naturais propósitos de influir decisivamente para melhoria dos serviços públicos, por chefes antigos e raramente selecionados pelo mérito o que, portanto, se mostrassem refratários a mudanças, às vezes radicais, que se impunham. Por outro lado, tais elementos jovens poderiam subir rapidamente à chefia se a escolha de chefes coubesse livremente à Administração. De qualquer maneira, é evidente que o sistema poderia ter efeito de “boomerang”, pois a livre escolha poderia ser uma arma manejada exclusiva ou predominantemente com intuítos de proteção política ou de amizade, ou seja pura e simplesmente por “pistolão” — donde teríamos esta paradoxal situação: uma lei que exigia o “mérito” para ingresso nos cargos iniciais, e erigia o “pistolão” como o fator decisivo para acesso aos postos de chefia e direção.

Nenhuma estatística foi até hoje publicada que revelasse quantos dos cargos de chefia e direção estão ocupados por funcionários de carreira, ou quantos elementos estranhos aos quadros públicos estão providos em tais cargos. É geralmente sabido, porém, que a grande maioria dos mesmos está ocupada por funcionários de carreira, o que, presumivelmente, restringe as possibilidades de a escolha ter sido motivada por proteção política ou amizade, embora não elimine totalmente tal hipótese.

É claro, porém, que nenhuma Governos mudaria de alto a baixo, por razões políticas ou equivalentes, os ocupantes dos cargos de chefia e direção que encontrasse vindos de uma administração anterior, pois a sobrevivência mesma de um tal Governo ficaria seriamente arriscada. É que o sistema de provimento em comissão está naturalmente limitado, por um lado, pela necessidade de um mínimo de eficiência administrativa e, por outro lado, pela opinião pública. Em síntese, o sistema funciona, dentro do contexto social e político do país, com defeitos naturais, que têm impedido o seu abuso.

Isso não o torna, porém, ideal, nem sequer desejável, e já houve mesmo uma Administração que pensou restringi-lo, tanto que o primeiro projeto de

(14) Lei n.º 284, de 28-10-46.

(15) Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído em 1938 pelo D.A.S.P.

“Plano de Classificação de Cargos”, enviado ao Congresso em 6-9-54 (Diário do Congresso Nacional de 11-9-54), incluía os cargos de chefe de seção como última classe, a ser provida por promoção, das respectivas “séries de classes”. O recuo da atual Administração, no assunto, (16) não deve ser interpretado como a palavra final, pois, as associações de funcionários e vários órgãos da imprensa se manifestaram decisivamente contra a supressão da “promoção” a chefe, e ao Congresso caberá decidir do assunto.

Aliás, a propósito do sistema de provimento em comissão, um jornal de grande circulação na capital brasileira fez, recentemente, os seguintes comentários, que, justamente por seu tom caricatural, merecem transcrição, como traduzindo o sentimento popular a respeito:

“E’ um fato: todos os cargos administrativos de responsabilidade são providos, no Brasil, conforme critérios políticos.

Não acontece o mesmo com os cargos subalternos, sem maior responsabilidade. Quanto a estes últimos, prevalece o sistema do mérito, cujo guardião é o D.A.S.P. A única via de acesso a esses cargos é o concurso, em que o candidato tem de demonstrar competência e idoneidade; em compensação, recebe o benefício da estabilidade no cargo, isto é, a independência das mudanças de ministros, secretários, diretores e presidentes.

Essa situação paradoxal já foi caracterizada, de maneira jocosa, por um grande escritor brasileiro. O homem importante ofereceu à mãe preocupada que lhe pedira emprego para o filho de 18 anos, vários cargos altos, de diretor, de chefe, de 20.000 cruzeiros mensais para cima; mas à observação de que a rapaz tão novo serviria melhor um emprego modesto, subalterno, de principiante na vida, um cargo de dactilógrafo ou contínuo, respondeu o homem importante, indignado: “Isto não, minha senhora, porque é impossível; para isso se exige concurso”.

Eis o paradoxo. Em tese, temos o Sistema do Mérito. Mas os cargos de maior responsabilidade, que requerem competência e experiência, são providos por outro sistema, que não é o do mérito, mas o da confiança. Todo mundo sabe disso. E em consequência todo mundo revela tão pouca confiança na administração pública brasileira.

Precisamos mudar de sistema. Ou antes: estender aos cargos de responsabilidade o sistema do mérito, em que reside o segredo da estabilidade inquebrantável, por exemplo, da administração francesa”. (17)

Cabe, ainda, — sem propósito de caricatura — uma breve análise comparativa das vantagens e desvantagens do atual sistema (chefia em comissão, de livre escolha) face às da chefia por promoção, em caráter efetivo.

(16) O segundo projeto de “Plano de Classificação de Cargos”, a que se refere a nota 9 elimina a promoção a “chefe”.

(17) Trecho extraído de editorial do “Correio da Manhã”, de 22-5-57, sob o título “Confiança”.

CHEFIA EM COMISSÃO, DE LIVRE ESCOLHA

<i>Vantagens</i>	<i>Desvantagens</i>
Possibilita liberdade relativa na escolha de Chefes.	Favorece o acesso à chefia por motivos políticos ou afetivos.
Possibilita a colaboração de talentos estranhos ao quadro da repartição.	Dificulta o treinamento para a chefia.
Estimula a competição profissional.	Acarreta instabilidade econômica.
	Estimula a subserviência.
	Destrói o sentimento de segurança.
	Possibilita solução de continuidade na Administração.

CHEFIA POR PROMOÇÃO, EM CARÁTER EFETIVO

<i>Vantagens</i>	<i>Desvantagens</i>
Corresponde ao verdadeiro espírito de "carreira".	Estimula a rigidez funcional e administrativa.
Facilita a continuidade administrativa.	Dificulta extraordinariamente a correção de escolhas indevidas.
Impossibilita o acesso à chefia por motivo de laços políticos ou afetivos.	Não estimula o aperfeiçoamento dos Chefes.
Assegura o exercício da chefia por pessoa de formação profissional adequada.	
Estimula a formação para a chefia.	

Claro está que o acesso à chefia, por promoção, exige, para confirmação de suas vantagens e atenuação de suas desvantagens um processo de verificação do mérito muito mais sutil e, simultaneamente, prático, do que o atualmente em vigor, para acesso aos cargos intermediários e finais em carreira, na Administração Federal Brasileira.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PLANO DE ELABORAÇÃO NO B.N.D.E.

Uma tentativa no sentido de estabelecer um sistema válido de promoções pretende levar a efeito o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (autarquia federal com autonomia bem maior que as demais autarquias federais), (18) após a implantação do seu "Plano de Classificação de Cargos", ora em exame pela administração superior daquela organização.

Primeiramente, convém esclarecer, sucintamente, as características do referido "Plano":

Os princípios básicos que presidiram à sua elaboração foram, como acontece a todo sistema de classificação de cargos, os seguintes:

a) agrupamento, em classes, dos cargos semelhantes pela natureza dos deveres e atribuições;

(18) Vide, em especial, artigos 22 e 23 da Lei n.º 2.973, de 26-11-56.

- b) hierarquização das classes, de acôrdo com o respectivo nível ou grau de responsabilidade, com a conseqüente formação de séries de classes;
- c) agrupamento das séries de classes de natureza afim em grupos ocupacionais.

Os grupos ocupacionais e séries de classes assim se desdobrarão:

a) *Grupo Técnico Científico*, compreendendo as séries de classes para ingresso nas quais é imprescindível, na forma de legislação em vigor, possuir curso universitário de nível superior: Economista, Engenheiro, Contador e Assistente Jurídico;

b) *Grupo Técnico Profissional*, compreendendo, de modo geral, as séries de classes de natureza técnica de nível médio, umas, e outras ainda não perfeitamente caracterizadas, pela legislação em vigor, como de nível superior: Analista Administrativo, Auxiliar Jurídico, Auxiliar de Economista, Auxiliar de Engenheiro, Estatístico e Estatístico Auxiliar, Desenhista e Desenhista Auxiliar, Tradutor, Técnico de Contabilidade e Bibliotecário;

c) *Grupo Administrativo e de Escritório*, compreendendo as séries de classes de natureza burocrática ou afim: Assistente Administrativo, Escrivão, Dactilógrafo, Auxiliar Administrativo, Dactilógrafo, Taquígrafo e Amoxarite;

d) *Grupo Auxiliar*, compreendendo as séries de classes de natureza auxiliar ou subalterna: Operador, Motorista, Telefonista, Artífice, Auxiliar de Portaria e Servente.

As séries de classes serão, de um modo geral, estruturadas em três classes hierárquicamente dispostas, denominadas, respectivamente, de Júnior, Sênior e Chefe, sendo a seguinte a caracterização sintética dos ocupantes de cada classe:

Júnior, com pouca ou nenhuma experiência do exercício do cargo: Execução, com limitado grau de autonomia de ação e critério, das tarefas simples inerentes à série de classes e, sob supervisão, das tarefas mais complexas.

Sênior, com larga ou suficiente experiência do exercício do cargo: Execução, com elevado grau de autonomia de ação e critério, de toda e qualquer tarefa inerente à série de classes e, especialmente, as mais complexas, bem como, eventualmente, o desempenho das atribuições dos Chefes, na falta e impedimento destes.

Chefe, com larga ou suficiente experiência do exercício do cargo, acrescida de qualificações comprovadas para o exercício da chefia e funções correlatas: Chefia de Setor, Seção ou unidade semelhantes, relacionadas com atividades inerentes à série de classes, e, eventualmente, assessoramento técnico de Chefes de Divisão, Setor, Serviço ou Seção, relacionados, igualmente, com atividades inerentes à série de classes.

Nesse caso se enquadrarão as séries de classes de: Economista, Engenheiro, Contador, Assistente Jurídico, Analista Administrativo, Auxiliar Jurídico, Estatístico, Desenhista, Tradutor, Bibliotecário, Assistente Administrativo, Almo-xarife, Auxiliar Administrativo e Dactilógrafo.

As séries de classes que não possuírem a de "Chefe" serão aquelas correspondentes a espécies de trabalho que se processam sempre sob a orientação de funcionários de outras séries. São as seguintes, estruturadas com apenas as classes "Júnior" e "Sênior": Auxiliar de Economista, Auxiliar de Enge-

nheiro, Estatístico-Auxiliar, Desenhista-Auxiliar, Técnico de Contabilidade, Operador, Motorista, Telefonista e Artífice.

O "Plano" prevê duas modalidades de progresso funcional: a "promoção" e a "progressão horizontal".

A "promoção" será efetuada de uma classe para outra imediatamente superior, com a elevação do funcionário na escala hierárquica e seu consequente acesso a tarefas de maior complexidade e responsabilidade, para as quais se terá preparado durante a sua estada na classe inferior. À promoção corresponde, é claro, um acréscimo salarial, ocorrendo a passagem do funcionário de Júnior para Sênior e de Sênior para Chefe.

A "progressão horizontal" será o aumento periódico de salário, em virtude da decorrência do tempo e do bom desempenho pelo funcionário de suas funções atuais, sem que ele mude de classe.

Haverá, dentro de cada classe, possibilidade de cinco progressões horizontais, visto como, além do salário-base, cada classe compreende cinco graus.

O prazo fixado para as progressões horizontais é de dois anos.

A concessão do biênio poderá ser antecipada:

a) de um ano para os funcionários que, durante o primeiro ano do mesmo, se houverem classificado, em eficiência, até o primeiro quartil dos ocupantes da classe;

b) de seis meses para os funcionários que, durante os dezoito meses anteriores, se houverem classificado, em eficiência, até a mediana dos ocupantes da classe.

A eficiência será apurada pelo sistema de comparação, entre si, dos funcionários de cada classe e Departamento, quanto à posse dos seguintes predicados: assiduidade, pontualidade, disciplina, capacidade técnica, conhecimento da repartição, produtividade, iniciativa, devotamento ao trabalho, espírito de cooperação, capacidade de liderança, capacidade de organização do próprio trabalho e ética profissional.

Trata-se, como se vê, do "man-to-man comparison scale", (19) ou "employee comparison system", (20) e que:

"oferece certo tipo de comparação do desempenho relativo dos vários funcionários componentes de um grupo, em contraposição às escalas de avaliação, que proporcionam uma classificação de funcionários em função de "padrão" definido. Na maioria dos casos em que se empregam estes sistemas ("employee comparison systems"), avalia-se o desempenho global relativo ao invés de o desempenho em relação a cada um de diversos fatores. As técnicas empregadas em tais sistemas são, contudo, de natureza tal que podem eles ser de utilidade para a classificação de funcionários tanto em relação a diversos fatores como no que se refere ao desempenho global". (21)

(19) Denominação usada por MOSHER, KINGSLEY e STAHL, *Public Administration*, pp. 375-376.

(20) Vide MEE, JOHN F., editor, *Personnel Handbook*, pp. 294-296, 307-308.

(21) MEE, JOHN F., editor, *Personnel Handbook*, p. 294.

O sistema em planejamento no B.N.D.E. para “progressão horizontal” pertence ao último tipo mencionado nos “employee comparison systems”: visa à avaliação relativa do merecimento do funcionário sob os vários aspectos em que se desdobra seu desempenho, e não sob o seu desempenho como um todo. Assim, por exemplo, *João, Maria e José* — ocupantes da classe “Júnior” de determinada série, e servindo em determinado Departamento — seriam simplesmente hierarquizados, primeiro, quanto à sua assiduidade, depois quanto à sua pontualidade, disciplina, capacidade técnica, e assim por diante, um a um, todos os 12 aspectos em que foi desdobrado o desempenho funcional. Isto simplificaria e tornaria objetivo o trabalho de avaliação do merecimento por parte dos chefes. Claro está que o “pêso” de cada fator deve variar de uma série de classes para outra série de classes, conforme a importância relativa do mesmo em cada especialização.

No momento, encontra-se a Administração do Banco empenhada na tarefa de estabelecer o “pêso” de cada fator em cada série, e ainda um processo que torne compatíveis e, portanto, comparáveis as hierarquizações de grupos numericamente bastante diversos, ex.: o que significa ser o 1.º em “produtividade” num grupo de 3, relativamente à mesma classificação num grupo de 10?

Além disso, preocupa-se a Administração do Banco com um programa de treinamento dos chefes nas tarefas de aplicação do sistema, sem o qual será inútil e talvez mesmo prejudicial — pelos possíveis erros de julgamento — o processo planejado.

Já a “promoção” obedecerá a conjunto de normas quase totalmente diferentes, pois que, visando a atribuição, ao funcionário, de tarefas mais complexas e difíceis, bem como das relativas a chefia, requer, essencialmente, a investigação das potencialidades do funcionário e, somente em pequena parcela, do seu merecimento no desempenho das tarefas mais simples.

Desta maneira, seria apurado, para diagnóstico da posse de tais potencialidades, se o funcionário se dedicou, concomitantemente com o trabalho atual, a cursos de especialização ou aperfeiçoamento, relacionados com a respectiva série de classes, ou com problemas e técnicas de direção, organização de serviços, relações humanas; etc., ou mesmo de cultura geral; se prestou êle concurso para cargos correlatos, ou outros concursos; se exerceu, mesmo esporadicamente, funções de chefia ou direção; se exerceu assessoria superior; se exerceu o magistério, quer em disciplinas relacionadas com a respectiva série de classes, quer com Administração ou com outras matérias; se participou em bancas examinadoras de concursos públicos; se publicou trabalhos relacionados com a respectiva série de classes, ou com Administração, ou de interesse geral; se executou, individualmente ou em equipe, trabalhos de excepcional dificuldade ou complexidade, etc. Subsidiariamente, seria considerada a “eficiência” do funcionário na classe em que se encontrasse, indicada pela sua posição na lista organizada, no respectivo Departamento, para “progressão horizontal” dentro da referida classe.

Note-se, que, pelo menos por enquanto, não se pretende utilizar, para diagnóstico de potencialidade, provas (“tests”) de conhecimento ou de personalidade.

Verifica-se dessas informações que o julgamento do chefe imediato seria decisivo para “progressão horizontal”, mas que só subsidiariamente influiria para “promoção”. Nesta, a principal tarefa caberia ao órgão de pessoal, quer na sua forma atual (“Seção de Pessoal”, integrante do Departamento Administrativo do Banco), quer em colaboração com comissões ou juntas especialmente criadas para êsse fim.

Resta ainda estabelecer o processo para efetivação dessa apuração, tarefa em que estão agora empenhados os órgãos próprios do Banco.

CONCLUSÕES

Como se vê, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico não cogita de “promoção” por antiguidade, fator que só é levado em consideração para melhoria de salário dentro da própria classe (“progressão horizontal”), e assim mesmo, sob a predominância nítida e clara do merecimento.

Convenhamos que isto já representa um grande progresso, que mais ainda se acentua se considerarmos que os cargos de chefia da unidade básica (seção ou setor) estão, no “Plano”, colocados no topo das séries de classes e a êles atingirá o funcionário por promoção e em caráter efetivo.

Claro está que o sucesso ou insucesso do sistema está na dependência da validade dos instrumentos de apuração de eficiência e potencialidades, bem como na efetiva aprendizagem e aplicação, pelos Chefes e órgãos de pessoal, de tais instrumentos.

Em relação à “progressão horizontal” (acrécimo de vencimentos sem mudança de atribuições), parece feliz a preferência por um “employee comparison system”, pois que

“as extravagâncias e os caprichos dos julgamentos humanos sobre o desempenho dos outros são de tal sorte que se torna difícil classificar os indivíduos de acôrdo com um “padrão” teórico — que não há uma escala absoluta de desempenho em função da qual avaliar as pessoas; sendo assim, talvez que a base mais adequada para a avaliação do desempenho dos funcionários seja aquela efetuada em função do desempenho relativo dos mesmos”. (22)

... “A experiência psicológica fornece provas suficientes em favor do ponto de vista que os julgamentos sobre desempenho baseados na comparação relativa são, via de regra, mais apropriados do que aqueles que têm por base um padrão definido. Um simples exemplo poderá enfatizar melhor o assunto. Se a alguém se pede que calcule as alturas individuais de um grupo de pessoas, é duvidoso que esta avaliação seja muito precisa, mesmo que aquele tenha em sua mente a idéia do que seja uma jarda. Se esta mesma pessoa aprecia os indivíduos aos pares, porém, estará capacitada a emitir julgamentos bastante satisfatórios no que concerne às alturas relativas dos indivíduos em questão”. (23)

(22) MEE, JOHN F., *Personnel Handbook*, p. 307.

(23) MEE, JOHN F., *Personnel Handbook*, p. 307.

Se a experiência do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico fôr satisfatória, é provável que venha a ter repercussões benéficas na Administração Federal. Se, ao contrário, revelar-se desanimadora, pelo menos terá causado relativamente poucos prejuízos, devido ao número reduzido de funcionários abrangidos pelo sistema, e dessa experiência negativa certamente se poderiam colher frutos benéficos no sentido da extensão, na Administração Federal Brasileira, do "sistema do mérito" — hoje limitado praticamente ao ingresso — aos cargos intermediários de carreira e de chefia.

BIBLIOGRAFIA

- ALVARENGA, Elza de. *Análise do cargo e seu reflexo na Classificação*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1953, v. 1, março, n.º 3, pp. 82-89).
- AKAÚJO, Diva Primitiva Alonso. *Um sistema de promoção*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1953, v. 1, março, n.º 3, pp. 35-58).
- BANCO Nacional do Desenvolvimento Econômico, *Rio de Janeiro*. Exposição D.S. 34-57 — *Projeto do Plano de Classificação de Cargos*. Rio de Janeiro, B.N.D.E., 1957.
- BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto n.º 1.853, de 1956. Dispõe sobre a classificação de cargos no serviço civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional de 20-9-56, suplemento, p. 8.377, 2.ª coluna.
- BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. *Regulamento de promoção*. Decreto n.º 32.015, de 29 de dezembro de 1952. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação do D.A.S.P., 1953.
- BRASIL. Leis, Decretos, etc. *Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União*. Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952.
- CARNEIRO, Ennor de Almeida. *Avaliação de cargos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1954, v. 3, agosto, n.º 2, pp. 28-37).
- CARPENTER, William S. *The unfinished business of civil service reform*. Princeton, Princeton university press, 1952.
- CHAGAS, Alberto de Abreu. *A promoção por merecimento*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1952, v. 2, junho, n.º 3, pp. 77-79).
- DAY, Monroe F. *A classificação de cargos e os objetivos finais da administração*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1954, v. 3, julho, n.º 1, pp. 40-2).
- DIMOCK, Marshall Edward. *Public Administration*. New York & Toronto, Rinehart & Company (1953).
- FIGUEIREDO, Paulo Poppe de. *Administração de pessoal e classificação de cargos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1952, v. 1, março, n.º 3, pp. 40-3).
- *Uso e vantagens da classificação de cargos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1952, v. 2, maio, n.º 2, pp. 11-12).
- FREIRE, Homero. *O problema da classificação de cargos públicos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1954, v. 3, setembro, n.º 3, pp. 24-8).
- FREITAS, Byron Tôrres de. *Análise de um Plano de Classificação de Cargos e Remuneração*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., v. 1, março, n.º 3, pp. 77-81).
- LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro. *A análise dos cargos para fins de classificação*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1949, v. 1, fevereiro, n.º 2, pp. 56-8).
- MATOS PEIXOTO, Moacir de. *O novo boletim de merecimento*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1948, v. 2, maio-junho, ns. 1-2, pp. 28-30).

- MEDEIROS, José. *Classificação de cargos no Brasil*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1952, v. 3, julho, n.º 1, pp. 50-2).
- A prática do sistema do mérito. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1951, v. 2, maio, pp. 106-8).
- MEE, John Franklin. ed. *Personnel Handboock*. New York, The Ronald press co., 1952.
- MENDES JÚNIOR, Manoel Alves. *O sistema de carreira e o princípio de profissionalização*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1955, v. 69, novembro, n.º 2, pp. 135-40).
- MOREIRA, Aluísio Xavier. *Avaliação de eficiência*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1952, v. 3, junho, n.º 1, pp. 64-9).
- MOSHER, William E., KINGSLEY, J. DONALD, and STAHL, O. GLEEN. *Public Personnel Administration*. 3rd. ed. New York, Harper & Brothers Publishers.
- Nota: — A obra citada já está na 4.ª edição, porém, as citações do presente trabalho referem-se à 3.ª edição.
- MULHOLAND, Elizabeth A. *Análise do trabalho e padrão de execução*. (Tradução de Mary D. Cardoso). (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1954, v. 1, janeiro, n.º 1, pp. 42-6).
- PESSOA, Eduardo Pinto. *Classificação de cargos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1950, v. 2, maio, n.º 2, pp. 71-5).
- Classificação de cargos no Brasil*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1948, v. 3, setembro-outubro, ns. 1-2, pp. 91-100).
- Promoção por eficiência*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1942, v. 1, n.º 2, pp. 5-24).
- PIGOR, Paul, & Meyer, CHARLES. *Personnel Administration*. New York, McGraw Hill, 1951.
- Readings in Personnel Administration*. New York, McGraw Hill, 1952.
- PIMENTEL, Antônio Fonseca. *A apuração do merecimento no serviço público federal brasileiro*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1953, v. 4, novembro, n.º 2, pp. 92-101).
- Da apuração do merecimento*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1945. p. 76.
- PROBST, John Bernard. *Service Ratings*. Chicago, I.P.P., Bureau of public personnel administration and the Civil service assembly of the United States and Canada (1931) p. 94.
- SIMON, Herbert Alexander, SMITHBURG, Donald W., and THOMPSON, Victor A. *Public Administration*. New York, A. A. Koff, 1950.
- SIQUEIRA, Belmiro. *Mérito versus pistolão*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1949, v. 4, outubro, n.º 1, pp. 87-9).
- Sistema do mérito — seus característicos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1948, v. 3, novembro-dezembro, ns. 3-4, pp. 202-04).
- STEVENS, George C. *Apreciação sobre classificação de cargos, plano de remuneração e administração de salários*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1953, v. 2, abril, n.º 1, pp. 109-14).
- TEIXEIRA, Guilherme Carlos da Cunha. *A análise do trabalho e a classificação de cargos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1953, v. 3, julho, n.º 1, pp. 45-8).
- VIEIRA, Astério Dardeau. *Como classificar os cargos*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1941, v. 2, abril, n.º 1, pp. 128-69).
- VIEIRA, Jacyra Manso. *A classificação de cargos no Brasil e o sistema de promoções*. (In Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1953, v. 2, junho, n.º 3, pp. 37-42).
- YODER, Dale. *Personnel Management and Industrial Relations*. New York, Prentice Hall, 1942.

Técnica Fiscal Colombiana

ANTÔNIO C. CORTÉS

COMPREENDE o presente trabalho um estudo da técnica fiscal colombiana, seus reflexos sobre o orçamento nacional, e uma análise de cada uma de suas fases.

No processo de preparação técnica do orçamento nacional, acabou-se por adotar, na Colômbia, em 1950, como lei do país, o projeto elaborado por uma comissão de especialistas em finanças, que lograram cristalizar, mediante normas simples, teorias complexas sobre a matéria, consultando, ao mesmo tempo, a finalidade econômica, a funcional e a administrativa. Assim, o orçamento colombiano revela: (1) Uma orientação econômica, ao classificar as despesas gerais em *Despesas de Consumo*, *Despesas de Transferência*, *Despesas de Capital* e *Dívidas*; (2) Uma orientação funcional, ao agrupar as mesmas despesas em *Despesas de Administração*, de *Justiça*, de *Defesa Nacional*, de *Ordem Interna*, de *Educação e Cultura*, de *Saúde Pública*, etc. detalhando as dotações em vinte grupos funcionais diferentes, que correspondem às atividades governamentais durante o exercício; e (3) Uma orientação administrativa, que discrimina o montante das verbas, devidamente classificadas, destinadas a cada Ministério e a cada órgão do Governo.

Convém também advertir que essa lei orçamentária, sua execução e controle, tem como norma inviolável a exigência do equilíbrio rigoroso e real entre o *Orçamento da Receita* e o *Orçamento da Despesa*.

Na Colômbia, o exercício fiscal começa no dia 1º de janeiro e termina a 31 de dezembro de cada ano. Rege-o o princípio da unidade orçamentária. Não há destinações especiais de rendas. Com o produto total da receita forma-se um acervo comum com o qual se efetuam todas as despesas autorizadas. O orçamento nacional ainda não abrange o movimento anual de receita e despesas de numerosos estabelecimentos públicos descentralizados, que administram, com fundos nacionais, fora do orçamento, serviços de crédito agrícola, pecuário, de mineração, de transportes, de construção de moradias, de exploração de petróleo e derivados, cujo volume global, em cada ano, se aproxima muito do montante do orçamento nacional.

Está este dividido em três partes. A primeira, denominada *Orçamento de Rendas e Receita*, contém a relação das receitas cuja arrecadação se prevê ou de que se espera dispor durante o ano fiscal. A segunda, denominada *Orçamento da Despesa*, contém a relação detalhada das dotações que se autorizam para o mesmo período. A terceira, denominada *Disposições Gerais*, contém

aquelas normas que se julguem oportunas para a correta execução do respectivo orçamento.

O Orçamento de Rendas está composto de três grandes seções:

1.^a) *Estimativa das Rendas*, que se forma com a arrecadação prevista para as receitas oriundas de impostos, taxas e quaisquer rendas contratuais ou ocasionais, autorizadas por leis anteriores;

2.^a) *Estimativa dos Recursos do Balanço do Tesouro* que contém o montante do *superavit* fiscal com que se espera liquidar os exercícios anteriores;

3.^a) *Estimativa dos Recursos de Crédito*, que contém unicamente a relação dos empréstimos a longo prazo já autorizados e aos quais se espera recorrer.

As rendas abrangem três classes, segundo a sua natureza:

1) *Rendas tributárias*, que compreendem o produto periódico proveniente de impostos diretos, indiretos, taxas e multas;

2) *Rendas Contratuais*, que incluem as provenientes de atividades de natureza civil, comercial ou econômica que realiza o Estado e do valor das concessões, bens ou serviços, cedidos ou prestados, a particulares; e

3) *Rendas ocasionais*, que reúnem as oriundas da tributação ou dos contratos que, acidentalmente, se incorporem ao orçamento e não constituam recursos periódicos.

O Orçamento das Despesas tem como base o da *Receita*, não podendo nunca o total do primeiro exceder o do segundo, devendo manter-se entre os dois o mais estrito equilíbrio.

As dotações destinadas às despesas abrangem também três classes:

1.^a) *Despesas Ordinárias*;

2.^a) *Despesas do Fomento* e

3.^a) *Despesas Extraordinárias*.

Qualificam-se de *Despesas Ordinárias* as que se tornam necessárias para o funcionamento normal e contínuo da administração pública, para o pagamento das obrigações contratuais e para o atendimento de créditos judicialmente reconhecidos. Estas despesas não podem ser diminuídas pelo Congresso ao estudar a proposta orçamentária. As Despesas Ordinárias compreendem:

a) Presidência da República;

b) Ministérios e Departamentos Administrativos;

c) Administração de Justiça;

d) Exército, Marinha e Aviação;

e) Polícia Nacional;

f) Educação Primária, Secundária e Universidade Nacional;

g) Higiene e Previdência Social;

h) Correios e Telecomunicações;

i) Contrôlo dos Bancos, das Sociedades Anônimas e das Cooperativas;

j) Arrecadação das Rendas;

k) Fiscalização da Administração Pública;

l) Serviço de Dívida Pública e as demais obrigações contratuais;

m) Créditos judicialmente reconhecidos;

n) Subvenções às Caixas de Previdência Social de Empregados e Operários nacionais e Forças Armadas; e

o) Despesas do Parlamento.

Qualificam-se de *Despesas de Fomento* as que se impõem para o desenvolvimento político, econômico, cultural e social do País e as que, sem corresponder a serviços essenciais do Governo, são necessárias ao seu bom funcionamento.

Qualificam-se de *Despesas Extraordinárias* as destinadas a atender a despesas decorrentes da perturbação da ordem pública interna, guerra internacional ou calamidade pública.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

A *Estimativa das rendas* tem por base o montante da arrecadação de cada grupo durante o ano fiscal imediatamente anterior, sem levar em consideração o custo administrativo da arrecadação. O Governo só pode aumentar até 10% a estimativa de cada grupo das rendas periódicas, ou diminuí-lo até 30% de acordo com as perspectivas econômicas e fiscais que se antecipem para o respectivo ano fiscal.

Se o Governo julgar necessário propor novas fontes de receita, deve elaborar um projeto em separado e complementar, a que acrescentará a estimativa dessas novas rendas, apresentando, outrossim, as despesas que devam ser custeadas com tais recursos financeiros.

Na estimativa da receita adota-se o princípio da universalidade, cumprindo incluir no referido cálculo todas as receitas provenientes de bens, serviços ou atividades dos órgãos nacionais, segundo seu rendimento bruto.

No *Orçamento das Despesas*, não se pode incluir nenhuma soma que não corresponda ou a uma despesa decretada por lei anterior ou a um débito reconhecido. Isto é, crédito de terceiro devidamente reconhecido se os gastos decretados por leis anteriores excederem o montante das rendas e receitas financeiras, o Governo deixará de solicitar créditos orçamentários para as despesas menos urgentes, diminuindo também, tanto quanto possível, as somas ou percentagens ordenadas em leis anteriores.

O montante das dotações que se devem incluir no orçamento é fixado pelo Presidente da República, assistido pelo Ministro da Fazenda, cumprindo-lhes, todavia, levar em conta o montante das contas e dos recursos do Balanço do Tesouro. Para fixar a importância dos créditos que deverão ser utilizados no ano fiscal em questão, pondera-se, além dos planos e programas legalmente aprovados, a capacidade econômica do país.

Objetivamente, o *Orçamento da Despesa* prepara-se da seguinte forma:

1) Na primeira quinzena de março de cada ano, baseado nos dados que o Ministro da Fazenda apresentar sobre a estimativa das rendas e dos recursos do Tesouro, o Presidente da República fixa o montante das *Despesas Ordinárias*,

de Fomento e Extraordinárias, que convém sejam incluídas no Orçamento, e delinea a política orçamentária do Governo para o ano seguinte, destinando a cada Ministério e Departamento Administrativo uma percentagem dos gastos totais e mantendo, tanto quanto possível, uma equitativa distribuição dos dinheiros públicos entre as diversas regiões do país. Feito isto, o Presidente, antes de 15 de abril, comunica, por intermédio do Ministro da Fazenda, as suas decisões aos Ministros e Chefes de Departamentos Administrativos.

Cada Ministro e Chefe de Departamento Administrativo envia, antes de 10 de maio de cada ano, ao Diretor do Orçamento, dentro da percentagem fixada pelo Presidente, os seus pedidos de verbas, que devem ser consignadas na Proposta orçamentária. Se o Chefe de algum desses órgãos achar que a verba, que lhe foi arbitrada, é insuficiente para as suas atividades durante o ano respectivo, comunica-o ao Presidente da República expondo as suas razões. O Presidente notifica da sua decisão ao Ministro da Fazenda.

Na preparação das propostas os Ministros e Chefes de Departamento devem atender, em primeiro lugar, ao necessário para a prestação dos serviços gerais da Administração Pública, ao serviço da Dívida Pública e às obrigações contratuais ou de natureza judicial, antes de incluir outros serviços ou projetos que possam ser eliminados ou reduzidos sem prejuízo da boa marcha da Administração.

Nas propostas devem constar os seguintes dados: a) a Divisão ou Seção a que se atribuem os créditos; b) a lei que autoriza a despesa ou Sentença Judiciária que a determina; c) o fim a que se destina cada verba solicitada; d) o montante apropriado para os mesmos gastos no ano em curso; e) o montante das verbas cuja inclusão se solicita na Proposta Orçamentária; f) exposição dos motivos do aumento ou diminuição das verbas que se pleiteiam ou as razões das necessidades ou conveniências quando se trata de novas despesas.

O montante total das propostas para as *Despesas Ordinárias, de Fomento e Extraordinárias* de cada Ministério ou Departamento Administrativo não poderá exceder o total estipulado pelo Presidente da República para cada órgão.

Os pedidos de inclusão de verbas na Proposta Orçamentária devem obedecer a certas normas: a) As verbas para despesas fixas ou periódicas devem ser suficientes no seu montante para a finalidade a que se destinam: as apropriações para vencimentos e salários justificam-se com o envio de relações nominais com os respectivos vencimentos; b) As verbas para despesas estimadas ou de montante variável devem ser iguais ao que tiver sido consignado para o ano em curso, salvo se se explicarem satisfatoriamente os motivos do seu aumento ou diminuição; c) As verbas para o Serviço da Dívida Pública devem corresponder exatamente ao montante do valor dos serviços dos empréstimos, segundo os respectivos contratos; d) As verbas para prosseguimento de obras públicas em execução ou destinadas ao desenvolvimento de campanhas planejadas, devem corresponder aos montantes previstos pelos respectivos orçamentos de construção ou desenvolvimento para cada ano fiscal; e)

Quando se estimam as verbas para obras públicas que tenham de empreender-se, cumpre correspondam exatamente às previstas para o ano no respectivo plano ou programa; f) Os montantes para obras públicas em execução devem ser propostos de forma discriminada pelo respectivo Ministério ou Departamento Administrativo, destinando-se uma dotação global para a aquisição de materiais, maquinaria e equipamento e outra para despesas de administração e salários; g) Para despesas imprevistas inclui-se no capítulo *Despesas várias* de cada Ministério ou Departamento uma verba que não pode exceder de 2% por mil do montante total dos créditos consignados a cada subdivisão; h) As verbas apresentam-se classificadas em duas colunas: uma, para *Despesas Ordinárias* e, outra, para as *Despesas de Fomento*. As *Despesas Extraordinárias* vão em último lugar.

A direção do Orçamento faz um estudo cuidadoso das propostas dos Ministérios e suas dependências e, quando estas não se ajustam às normas legais, formula as observações que o caso requer, dando conhecimento ao Ministério ou Departamento respectivo antes de 15 de junho, para que sejam corrigidas até 25 do mesmo mês. Caso se vença esse prazo sem se ter apresentado a solicitação de créditos por parte de alguma das repartições, incluir-se-ão no Orçamento as verbas determinadas pelo Presidente da República e o Ministro da Fazenda.

As verbas solicitadas e aprovadas e as que forem fixadas pelo Presidente são as únicas que integram a Proposta do *Orçamento de Custeio*. Este divide-se em tantas Seções quantos sejam os *Ministérios* e os *Departamentos Administrativos*. A estimativa das despesas de cada uma destas Seções desdobra-se em *capítulos* e *artigos*. Os capítulos representam as diferentes unidades da organização, e os artigos, os fins ou objetos individuais das despesas.

Assim elaborada, a Proposta Orçamentária deve evidenciar que o montante total das Despesas está em equilíbrio com o Orçamento de Rendas e Receita.

ESTUDO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELO CONGRESSO

O Governo submete a *Proposta Orçamentária* à consideração do Congresso Nacional por intermédio do Ministro da Fazenda, dentro dos primeiros 10 dias das sessões ordinárias de julho. Apresenta-se a Proposta à Câmara dos Deputados em forma comparativa, acompanha de uma Mensagem. O *Orçamento de Rendas e Receita* é acompanhado das seguintes informações: 1.º) Disposição legal em que se baseia a inclusão de cada uma das rendas ou recursos; 2.º) Nome com que se distingue cada renda ou recurso; 3.º) Arrecadação de cada renda no ano anterior; 4.º) Estimativa com que cada renda figura no orçamento vigente; 5.º) Arrecadação de cada renda até o mês de maio do exercício vigente; 6.º) Estimativa de cada renda para o ano a que se vai aplicar o Orçamento; 7.º) Motivos em que se baseia o aumento ou a diminuição de cada renda, relativamente à arrecadação do ano anterior.

O *Orçamento de custeio* é acompanhado, por sua vez, dos seguintes requisitos: 1.º) Lei ou sentença judiciária em que se baseia a apropriação de cada

verba; 2.º) Importância gasta e empenhada por conta de cada artigo durante o ano precedente, de acôrdo com informações da Contadoria Geral da República; 3.º) Importância votada para o mesmo artigo na lei orçamentária vigente; 4.º) Importância proposta para o mesmo artigo; 5.º) Aumento ou diminuição resultante do apropriado para o ano em curso; 6.º) Explicação de tais aumentos ou diminuições e dos novos gastos que apareçam na Proposta; 7.º) Situação do Tesouro Nacional em 31 de maio do ano em curso, segundo informações do Contador Geral; 8.º) Tabelas nominativas e de remuneração que justifiquem as dotações inscritas para vencimentos e salários; 9.º) Qualquer outra informação que o Governo entenda necessária para explicar e justificar o seu programa orçamentário.

Juntamente com a *Proposta Orçamentária*, o Presidente envia ao Congresso uma *Mensagem* na qual expõe a política orçamentária para o respectivo ano financeiro.

Recebida a Proposta pela Câmara, passa ela à Comissão especializada, que é a de Constituição, a qual, por sua vez, a transmite a um dos seus membros, para que a estude sob os seus aspectos legais e proponha as retificações necessárias, seguindo-se os trâmites legislativos ordinários.

Se a Proposta contiver falhas do ponto de vista legal, é devolvida ao Ministro da Fazenda, que as deve corrigir dentro de oito dias. Se a Comissão não se pronunciar, no prazo de dez dias do recebimento da Proposta segue ela o seu curso normal.

Após ter sido estudada pela Câmara, passa a Proposta ao Senado, onde a Comissão respectiva a analisa e apresenta ao Plenário sua decisão.

Nem a Câmara nem o Senado pode apropriar verbas que não tenham sido propostas à Comissão correspondente, nem modificar a Proposta noutro sentido. Só o Ministro da Fazenda pode solicitar, em nome do Governo, a criação de novas rendas cu recursos; a modificação das alíquotas das rendas; a modificação dos montantes de Despesas incluídos pelo Governo na Proposta Orçamentária; o estudo de novas verbas e a autorização para contrair empréstimos.

Nem o Governo nem o Congresso pode propor aumento das verbas solicitadas, nem a inclusão de novos gastos, se com êles se altera o equilíbrio entre o Orçamento das Despesas e o de Rendas. O Congresso pode eliminar ou reduzir qualquer crédito de despesa proposto pelo Governo e substituí-lo por outro ou destiná-lo a aumentar os já existentes na Proposta, *mas não pode diminuir os destinados a Despesas Ordinárias*. Os créditos votados em leis aprovadas pelo Congresso durante o estudo das Propostas Orçamentárias só podem ser incluídos na mesma com a aprovação do Ministro da Fazenda e respeitadas as normas gerais sobre a elaboração do Orçamento.

Nas *Disposições Gerais* da terceira parte do Orçamento só se incluem aquelas normas relacionadas com as Rendas e as Despesas que tenham de servir para a execução do Orçamento, e vigorará unicamente durante o ano financeiro para o qual se destinam. Nessas disposições não se podem criar novos impostos nem abolir os existentes, nem tampouco derrogar ou modificar leis vigentes, nem decretar novas despesas.

PRORROGAÇÃO DO ORÇAMENTO

Se a Proposta orçamentária não fôr aprovada pelo Congresso antes da meia noite de 10 de dezembro, continuará vigente o orçamento do ano anterior e antes de 31 de dezembro o Govêrno expede o decreto respectivo de prorrogação do Orçamento.

Para efeito de sua prerrogativa entende-se por Orçamento anterior: 1) o Orçamento de Rendas e Receita e Lei de Apropriações aprovado pelo Congresso e encerrado pelo Govêrno no exercício anterior; 2) Os créditos adicionais ao mesmo Orçamento autorizados pelo Congresso, bem como os adicionais aos impostos que houverem sido votados; 3) Os créditos adicionais administrativos abertos pelo Govêrno, mas aprovados pelo Congresso; 4) Estornos efetuados pelo próprio Congresso.

Feita a *Estimativa das Rendas*, o Govêrno expede um decreto de reajuste de orçamento, eliminando as despesas que tenham sido autorizadas apenas para aquêlê ano financeiro; as verbas destinadas a custear fins já alcançados e, em geral, tôdas aquelas que tenham sido apropriadas e gastas na quantia decretada. Se feitas as eliminações, as rendas não chegarem a cobrir as despesas, cumpre que o Govêrno reduza estas até obter o equilíbrio.

SANÇÃO DO ORÇAMENTO

Cabe ao Poder Executivo sancionar nas seguintes bases o orçamento aprovado pelo Congresso:

- 1.^a) Toma-se como ponto de partida a Proposta apresentada pelo Govêrno ao Congresso;
- 2.^a) Acrescenta-se, reduz-se ou suprime-se o que tenha sido acrescentado, reduzido ou suprimido pelo Congresso;
- 3.^a) Corrige-se os erros aritméticos em que se tenha incorrido;
- 4.^a) Na parte de Disposições Gerais, incluem-se as que foram aprovadas pelo Congresso;
- 5.^a) O decreto com que fica o orçamento sancionado deverá ser baixado antes do 1.^o de janeiro;
- 6.^a) Como anexo ao Decreto sancionador, inserem-se especificamente as apropriações para o respectivo ano financeiro.

PROGRAMAÇÃO MENSAL DE DESPESAS

Com o fim de manter o equilíbrio do orçamento durante a sua execução, o Ministro da Fazenda, assistido pelo Diretor do Orçamento, elabora, durante os dez últimos dias de cada mês, um programa de despesas que possam ser executadas pelo Estado, acompanhado da relação de verbas que também poderão ser movimentadas pelas diferentes repartições, conforme as ementas com que estejam inscritas e tendo em conta os pedidos que lhe façam essas mesmas repartições antes do dia 20 de cada mês. Pondera ainda a arrecadação das

rendas durante os meses já decorridos, a viabilidade dos recursos de crédito que se tenham incluído no orçamento e as necessidades do equilíbrio orçamentário. Esses programas de despesas e obrigações são submetidos à aprovação do Conselho de Ministros antes do mês ao qual se aplicam.

Nem os Ministros nem os Chefes de Departamento Administrativo podem celebrar contratos, ou contrair obrigações à conta de um crédito orçamentário sem que, antecipadamente, tenha sido aprovada a despesa respectiva na programação mensal. Os contratos que se celebram sem este requisito não obrigam de maneira alguma o Estado.

A programação mensal de despesa tem duas seções: uma para as despesas pagáveis com a arrecadação das rendas e outra para as apropriações que se devam atender com recursos oriundos de empréstimos.

O montante dos programas estabelecidos para despesas da primeira seção durante os primeiros oito meses de cada exercício tem, como limite máximo, a duodécima parte correspondente às respectivas apropriações. Do mês de setembro em diante o montante total dos programas não pode exceder a arrecadação apurada das rendas, segundo notificação expedida pelo Contador.

As despesas pagáveis com recursos oriundos de empréstimos podem ser incluídas na respectiva seção, conforme os montantes necessários, e enquanto o permitam as disponibilidades de tais recursos.

No montante dos programas de despesas de cada mês deverá incluir-se, obrigatoriamente, a totalidade das despesas ordinárias, fixas ou periódicas: a cota parte correspondente às apropriações destinadas ao serviço da Dívida Pública e ao total dos vencimentos e salários que se devam pagar no respectivo mês, antes de se consignarem verbas para obras e campanhas planejadas e para despesas acidentais que possam adiar-se, se fôr necessário.

Se em qualquer mês o Ministro da Fazenda achar provável que o total efetivo das entradas do ano venha a ser inferior ao total de despesas, cabe ao Governo tomar as medidas necessárias para a redução do programa de despesas, podendo adiar, com a aprovação do Conselho de Ministros, total ou parcialmente, as não indispensáveis. Quando isto sucede o Governo determina quais as apropriações para Despesas de Fomento ou Extraordinárias que terão sua execução adiada, parcial ou totalmente. Se o Congresso estiver reunido nessa altura o Governo pode solicitar as modificações que entender aconselháveis.

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Compete ao Ministro da Fazenda determinar a arrecadação das rendas, não impedindo que as provenientes de certos serviços, tais como os de correios, de energia elétrica, de administração de portos, etc. possam ser arrecadadas diretamente por funcionários de outros Ministérios, mas prescrevendo-lhes a obrigação de depositar diariamente as importâncias arrecadadas na Tesouraria Geral da República.

O montante que se autoriza para cada artigo de despesa na Lei de Apropriações deve aplicar-se exclusivamente ao objeto e a finalidade especificados no texto respectivo.

A movimentação das apropriações para despesas está a cargo dos respectivos Ministros e Chefes de Departamentos.

CONTRÔLE ADMINISTRATIVO DO ORÇAMENTO

Compete ao Ministro da Fazenda a fiscalização administrativa das atividades orçamentárias em todos os órgãos do Governo, sem prejuízo do controle a cargo da Contadoria Geral da República.

Existe, subordinado ao Ministério da Fazenda, um departamento denominado Direção do Orçamento, cujo encargo consiste em elaborar, executar e fiscalizar, administrativamente, conforme a legislação orçamentária vigente, o Orçamento Nacional. O Diretor desse Departamento é nomeado pelo Presidente da República, com categoria igual à de Ministro, devendo ser especializado em contabilidade e legislação fiscal. As suas funções são:

- 1.^a) Preparar a Proposta orçamentária anual;
- 2.^a) Preparar o decreto de Sanção do Orçamento aprovado pelo Congresso ou o de Prorrogação do Orçamento anterior;
- 3.^a) Preparar a Programação mensal de despesas;
- 4.^a) Preparar os projetos de créditos adicionais e de estornos de verbas que o Governo julgue convenientes;
- 5.^a) Preparar os projetos de créditos administrativos abertos pelo Governo e que devam submeter-se à aprovação do Congresso;
- 6.^a) Fazer os estudos prévios para que o Presidente da República possa determinar o volume total das apropriações e o das verbas globais para cada Ministério ou Departamento Administrativo;
- 7.^a) Fiscalizar administrativamente a execução do Orçamento em todos os órgãos de Administração, mantendo um conhecimento detalhado de como se estão movimentando as respectivas verbas, coligindo dados a respeito dos empenhos e despesas; comparando o custo de serviços similares em diferentes órgãos e promovendo junto ao Ministro da Fazenda a adoção de medidas tendentes a obter economia no custo da Administração;
- 8.^a) Promover a organização de Juntas Coordenadoras para unificar e simplificar as atividades da administração com pessoal especializado em cada ramo e cujos estudos sirvam de base aos projetos que devam ser submetidos à consideração do Presidente da República;
- 9.^a) Estudar o número de empregados e as classificações de despesas nas diferentes dependências do Governo;
- 10.^a) Estudar a execução orçamentária através dos balancetes e informações mensais e anuais que apresente o Contador Geral da República e manter informado de tudo o Ministro da Fazenda;
- 11.^a) Colaborar com as Comissões do Congresso no estudo do Projeto de Orçamento;
- 12.^a) Estudar o funcionamento das entidades descentralizadas do Estado que atuam fora do sistema orçamentário nacional, sempre que o Governo determine;

13ª) Estudar, pesquisar e planejar, sempre que o Governo o entenda, a reorganização e o funcionamento de qualquer órgão oficial;

14ª) Estudar os projetos de lei sobre questões financeiras e orçamentárias que se submetam à consideração do Congresso;

15ª) Coligir estatísticas a respeito da situação econômica e financeira do País, que permitam ao Governo planejar a política orçamentária de cada ano;

16ª) Realizar quaisquer trabalhos que o Governo lhe confie em conformidade com as suas atribuições.

As atividades de supervisão e controle administrativos da execução orçamentária não podem interferir na política de cada Ministério ou Departamento Administrativo, na movimentação e aplicação das verbas de que disponham. Todavia, se o Ministro da Fazenda observar que se realizam despesas desnecessárias, excessivas ou supérfluas, pode notificar o Presidente da República sobre a questão, solicitando-lhe providências.

O Diretor do Orçamento, para o exercício das suas funções, dispõe de pessoal especializado e tem a faculdade de escolhê-lo.

CRÉDITOS ADICIONAIS

Quando, durante a execução do orçamento, fôr indispensável aumentar o volume das apropriações para Despesas, ou para completar verbas insuficientes, ou para ampliar serviços já existentes, ou ainda para implantar novos que forem autorizados por lei, podem abrir-se, pelo Congresso ou pelo Governo em conformidade com as normas legais, créditos adicionais.

Quando essa necessidade se apresentar, estando o Congresso em recesso, o Governo pode abrir os créditos suplementares ou extraordinários com a aprovação do Conselho de Ministros e prévio assentimento do Conselho de Estado. Submete-se ao Congresso uma relação de tais créditos, juntamente com cópias autênticas dos documentos que os autorizaram, no primeiro mês de sessões ordinárias, a fim de que sejam ratificados e legalizados.

Os créditos adicionais, enquanto o Congresso está em recesso, não podem exceder em cada exercício 10% do montante total da Lei de Apropriação vigente, salvo se tratar de gastos ocasionados por perturbação da ordem pública no interior, guerra internacional ou calamidade pública.

Todo crédito adicional deve basear-se em algum dos seguintes fatos, devidamente comprovados pelo Contador: 1) Que o exercício fiscal imediatamente anterior tenha sido encerrado pela Contadoria com *superavit* e que dêle se possa dispor por não ter sido incluído no Orçamento vigente; 2) Que existam recursos ou operações de crédito legalmente autorizadas, ainda não incorporadas ao Orçamento vigente e que, portanto, possam servir de base à abertura do crédito; 3) Que exista saldo de crédito não utilizado e desnecessário durante todo o exercício em alguma verba da Lei de Apropriações, e que, na opinião do Ministro ou Chefe de Departamento Administrativo interessado, possa ter outra aplicação; 4) Que no Balanço do Tesouro da Nação se tenha cancelado um crédito correspondente ao ano anterior, ou por ter desaparecido

a obrigação que o originou, ou por ter expirado o seu prazo de pagamento, o que pode servir como razão à abertura do crédito adicional, desde que não exista *deficit* no Balanço do Tesouro.

Nem o Congresso nem o Governo pode abrir créditos adicionais ao Orçamento sem que a lei ou o decreto respectivo estabeleçam de forma clara e precisa o recurso que pode servir de base a tal abertura.

CONTA GERAL DO ORÇAMENTO E DO TESOURO

De acôrdo com a Constituição Nacional cabe ao Contador Geral da República apresentar anualmente, durante os primeiros 10 dias da sessão ordinária, à Câmara de Representantes, a Conta Geral do Orçamento e do Tesouro.

A Conta deve consignar o seguinte:

- 1.º) Demonstração especializada da arrecadação das Rendas e Receitas com a indicação de cada fonte, bem como os aumentos e diminuições sobre o estimado;
- 2.º) Resultado da execução da Lei de Meios, especificadamente, por Ministérios e Departamentos Administrativos, Capítulos e Artigos, indicando o montante das adições, dos contracréditos, despesas comprovadas e das importâncias restantes;
- 3.º) Demonstração comparativa da Receita e das Despesas orçamentárias, em que se mostre a arrecadação global das rendas, dos empréstimos, o montante das Despesas e reservas, do *superavit* ou do *deficit*;
- 4.º) Situação da Dívida Pública Nacional;
- 5.º) Balanço da Nação com classificação do ativo e passivo, acompanhado de análises gerais e individualizadas das contas que o integram;
- 6.º) Relação detalhada das despesas pagas durante o exercício à conta de créditos do exercício anterior;
- 7.º) Recomendações que o Contador haja por bem fazer sobre a Conta Geral.

Se, passados dois anos desde a data da prestação de contas, a Câmara não se pronunciar sobre a mesma, entendem-se essas Contas aprovadas.

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

O I.N.I.C.: uma Tentativa de Reorganização

A Revista do Serviço Público sempre se esforçou, sob tôdas as suas anteriores direções, por ser um órgão de divulgação cultural apartidário e sem colorações doutrinárias em qualquer assunto ou problema. A atual Direção mantém — e propõe-se continuar a fazê-lo — essa norma de acatamento à opinião de seus colaboradores e aos princípios e idéias que defendam. Abrindo suas colunas a qualquer discussão, é óbvio que nem a Revista do Serviço Público nem o D.A.S.P. encapam juízos emitidos por colaboradores: procura-se tão somente “focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar assim o estudo e debate dos mesmos”. O Anteprojeto que ora publicamos — e que se impõe aos estudiosos da matéria a tantos aspectos fundamentais — não poderia nem deveria ficar inédito, já que representa o resultado dos esforços de um grupo categorizado de técnicos. Sua divulgação nesta Revista, enriquecida pela oportuna introdução do Prof. JOSÉ ARTHUR RIOS, foi autorizada pelo Prof. FERNANDO CARNEIRO (Universidade do Rio Grande do Sul), a quem agradecemos cordialmente a boa vontade manifestada. (N.R.)

INTRODUÇÃO

JOSÉ ARTHUR RIOS

EM 1955, a convite do Agrônomo JOÃO GONÇALVES DE SOUZA, então Presidente do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (I.N.I.C.), o Dr. JOSÉ FERNANDO CARNEIRO foi incumbido de organizar uma comissão que viesse a elaborar um anteprojeto de lei disciplinando as atividades do Instituto.

Dando cumprimento a sua missão, o Dr. FERNANDO CARNEIRO convidou para participarem dêsse trabalho os Srs. Pe. FERNANDO BASTOS D'AVILA, Dr. DARIO DE ALMEIDA MAGALHÃES, os geógrafos ORLANDO VALVERDE e MIGUEL ALVES DE LIMA e o autor. Inicialmente, os membros da Comissão tiveram de optar entre dois tipos de trabalho. Fariam uma simples revisão das leis existentes, tentando reuní-las num *corpus* coerente, ou produziriam trabalho novo, cortando radicalmente na folhuda legislação imigratória, novos caminhos? A Comissão escolheu o segundo por diversos motivos. A legislação em vigor, verdadeira colcha de retalhos, inspirada nas mais diversas e contraditórias ideologias, animada às vêzes por princípios condenados pelo conheci-

mento e a experiência mais recente, viciada pela demagogia nacionalista ou pelo ranço totalitário, oferecia base precária para a construção de um novo sistema que correspondesse às necessidades do país e da comunhão internacional.

Pela primeira vez reunia-se um grupo de técnicos inspirado nas mesmas idéias básicas no tocante aos problemas da imigração e da colonização, convenidos da sua importância como forças propulsoras do desenvolvimento do país. Esse detalhe não é de desprezar. Grande parte de nossa legislação imigratória parece inspirada em sentimentos antiimigrantistas e de objetivos isolacionistas. Certas leis elaboradas no período ditatorial parecem feitas para impedir por todos os meios, a vinda do imigrante e, dificultar sua assimilação.

O projeto que se vai ler representa, antes de tudo, uma teoria da imigração e da colonização. Nas suas entrelinhas, distingue-se uma atitude construtiva de receptividade ao imigrante, de compreensão das dificuldades que tem de enfrentar, dos problemas racionais e sentimentais que cercam sua integração. Evitando o humanitarismo vago e sentimental, procurou-se considerar o problema de recepção do imigrante como um dever decorrente da convivência internacional (Art. 1.º).

Outra idéia básica do projeto é a da organicidade das diversas fases da imigração e da colonização. Ambas são consideradas como um processo que se desenrola em várias etapas e, por isso, julgaram os membros da comissão que deveriam estender seu trabalho à entrada, permanência, saída do estrangeiro, interculturação, naturalização e expulsão. A necessidade de cobrir todos esses campos, de evidente e necessária articulação, deu origem às principais divisões do projeto.

Lei brasileira, feita para atender a nossas realidades, não poderia deixar de abordar o problema da migração interna, dando-lhe tratamento original. A consideração dos interesses nacionais volta constantemente nos seus artigos, sem, no entanto, obscurecer os imperativos da solidariedade humana que se fazem cada vez mais fortes no mundo de hoje.

A sistemática do projeto obedece a uma classificação muito simples enunciada logo no art. 2.º. Distinguiu-se, de início, a migração interna da imigração. Uma e outra podem ser: (1) espontâneas ou de iniciativa particular; e (2) dirigidas ou oficiais. O projeto define cuidadosamente cada um desses tipos de movimento migratório que apresenta uma problemática original e exige cuidados especiais.

Centralizou-se no I.N.I.C. a capacidade de executar a política de imigração, colonização e povoamento no Brasil. É sabido que, antes da fundação do Instituto, os serviços de imigração e colonização se achavam distribuídos por três Ministérios que raramente se entendiam com grave dano para o imigrante e para o país. O 1.º Congresso de Imigração e Colonização realizado, ainda dentro desse regime, em 1948, em Goiânia, foi uma demonstração do grau de desentendimento a que podem chegar os serviços públicos que se destinam à mesma tarefa. Esse Congresso transformou-se, por várias vezes, em rinha de interesses contrariados e vaidades feridas.

Houve quem levantasse dúvidas sobre a eficácia dessa concentração de serviços num órgão único. É preciso esclarecer que a centralização dos

serviços imigratórios se opera num só plano, o da administração federal, onde a dispersão verificou-se comprovadamente contraproducente. Essa centralização de serviços federais, não excluía, todavia, a autonomia estadual e municipal na promoção de movimentos migratórios ou de iniciativas colonizadoras. Trata-se de coisas diferentes: a Constituição ordenou que a imigração e colonização se disciplinassem pela lei federal, mas não excluiu a iniciativa dos Estados e municípios nesse terreno, desde que pautassem seu trabalho pelas normas da lei. O art. 3.º, do anteprojeto confere ao I.N.I.C., a autoridade de órgão máximo da política imigratória, mas não lhe dá a exclusividade da execução, fazendo referência expressa a outras entidades de direito público. A principal função do I.N.I.C., nesse terreno, é de órgão fiscal, encarregado de zelar pela observância da lei. A centralização dos serviços federais obedece a um princípio de eficiência administrativa; a descentralização da execução nos diversos planos da organização federativa respeita princípios constitucionais.

A migração interna foi encarada como um fenômeno no inevitável a curto prazo, resultante de pressões econômicas e sociais nas áreas de êxodo e que somente aí poderão ser atenuadas. Ao invés de satisfazer-se com as habituais panacéias, o projeto atacou o problema sob dois ângulos, o do local de chegada e o da área de êxodo. No primeiro, o que pode fazer é evitar, da melhor maneira possível, que o migrante se transforme em problema social. Para isso, nas vias axiais de trânsito e nos centros de convergência, prevê-se a instalação de serviços que suavizem a adaptação do migrante, evitando que seja vítima das habituais explorações. No setor da migração espontânea é quase tudo que se pode fazer, sem cair na demagogia e no verbalismo.

Quanto à migração interna, dirigida ou oficial, há muito que fazer, se o Governo desejar suavizar a pressão demográfica nas áreas de êxodo ou subtrair suas populações à ação de uma catástrofe como a seca ou a inundação. A fim de evitar o desvio da corrente migratória para trabalhos e condições degradantes o anteprojeto enumerou as finalidades a que se deveria subordinar, num plano amplo de recuperação do solo, de abastecimento dos centros urbanos ou de assimilação do elemento estrangeiro ou de colonização.

Em torno da migração interna, faz-se alarde sobre suas conseqüências, quando já se tornou problema das grandes cidades. Ninguém se lembrou de procurar fixar o migrante exatamente no ponto de dispersão, na área de êxodo, partindo-se, geralmente, do princípio que a migração é uma fatalidade. O assunto já foi debatido. E quer no caso da seca, como no caso da inundação, as causas de êxodo poderiam ser corrigidas através de um plano bem orientado de colonização ou recolonização. Nesse sentido, o art. 12, do anteprojeto representa uma inovação, procurando chamar a atenção dos responsáveis para a área de êxodo e para as causas econômicas e sociais que o determinam. Estabelecendo uma prioridade para os projetos de colonização com migrantes internos, sugere ao Estado uma forma de aproveitamento dessa massa migratória cujo fluxo não pode ser estancado através de medidas a curto prazo.

No capítulo sobre entrada, permanência e saída de estrangeiros procurou-se chegar a uma série de medidas práticas que tomassem em conta, ao mesmo tempo, o interesse de facilitar o turismo, o movimento de estrangeiros com finalidades culturais e a segurança nacional. Assentando como princípio de ordem geral, decorrente das necessidades de convivência internacional, que

o visto de entrada não pode ser negado, como já ocorreu, por motivo de raça, religião, nacionalidade ou instrução, estabelece taxativamente, por outro lado, os motivos para sua recusa (art. 21). Na parte do registro de estrangeiros, procurou-se simplificar a burocracia reinante, facilitando sua obtenção desde que o estrangeiro preencha as condições da lei.

Um dos aspectos mais importantes do anteprojeto é a distinção entre imigração espontânea e dirigida. Na imigração espontânea, tomou-se uma atitude nitidamente liberal, não só facilitando a entrada do imigrante como ainda facultando ao Estado o poder de estipendiar total ou parcialmente essa imigração, tendo em vista as necessidades do mercado nacional de trabalho e as deficiências da estrutura demo-econômica do país. Por outro lado, dificultou-se a criação de restrições quantitativas, que, em má hora, surgiram em nossa legislação imigratória, resultantes de uma inoportuna e absurda imitação dos Estados Unidos. Tais restrições só poderiam ser feitas através de leis especiais e de vigência limitada.

Enquanto, no campo da imigração espontânea, o papel do Estado é, quase sempre, de pura fiscalização ou assistência, no setor da imigração dirigida cabe-lhe toda a iniciativa. A fim de evitar os erros decorrentes da improvisação e os desvios da massa migratória estrangeira, procurou-se forçar a entidade pública a planejar rigorosamente sua iniciativa ao trazer colonos, mão de obra qualificada para a indústria, ou técnicos. A obrigação de pré-colocar o imigrante dirigido evita o enorme desgaste humano a que se submete o imigrante quando é forçado a permanecer muito tempo nas hospedarias e postos de recepção ou a aguardar a designação do local e do tipo de trabalho. Nessas condições a imigração viria apenas agravar problemas internos de mobilidade social e profissional que estão longe de ser resolvidos.

Para que a imigração dirigida não fôsse deturpada em suas finalidades, o anteprojeto explicitou-as cuidadosamente. Iniciativa do Estado, por ele financiada, orientada e fiscalizada, não pode converter-se em medida de beneficiamento de grupos, ou regiões, mas deve ser instrumento de progresso nacional, difundindo no país técnicas mais avançadas de produção ou contribuindo para nossa formação com valores técnicos ou culturais.

Na parte relativa a colonização, a Comissão partiu do pressuposto de que a grande necessidade do país é a criação de uma classe média de pequenos proprietários rurais e de um mercado interno. A finalidade da colonização, na sistemática do anteprojeto, não seria fornecer mão de obra agrícola para o latifúndio, tarefa à qual há muito tempo, vêm se prestando gostosamente os poderes públicos no Brasil, mas promover o aproveitamento econômico da terra, por trabalhadores agrícolas sob o regime da pequena propriedade. Para evitar equívocos procurou-se definir tecnicamente o que se entende por pequena propriedade e colono (arts. 67 e 68).

Quebrando uma tradição que muito tem prejudicado o desenvolvimento da colonização, estabeleceu-se uma preferência para os lugares a serem colonizados. Os projetos de colonização deveriam implantar-se em terras não cultivadas, nas proximidades dos centros urbanos e mercados, nas áreas de êxodo, *sempre* em locais de fácil acesso, permitindo o escoamento e a rentabilidade da produção e, mais que isso, a rápida interculturação do imigrante com a população brasileira. Isso raramente foi feito no passado. Daí os

núcleos que não prosperaram, as colônias que se desintegraram ou os casos de "enquistamento", tardiamente operados *manu militari*.

A colonização implica obrigações para o Poder Público. Nada se poderá fazer sem um cadastro territorial que evite a confusão de títulos geradora de insegurança e conflitos intermináveis. Esse cadastro terá de sofrer futura regulamentação, mas o anteprojeto indicou-lhe normas gerais.

Sob esse regime teriam de cessar as escandalosas concessões de terras que estão se fazendo com a complacência de certos governos estaduais, muitas vêzes sócios do negócio. Nada se pode fazer, no momento, porque a própria União ignora seu patrimônio territorial, cujo levantamento se tem feito de forma parcial e imperfeita. Caberia ao I.N.I.C. dar assistência técnica às repartições federais e estaduais encarregadas do levantamento cadastral para acelerar o trabalho que, no ritmo atual, jamais terminará.

Aqui tornamos a encontrar a distinção entre atividades oficiais e particulares, obrigando-se as empresas particulares a registro no I.N.I.C. Por outro lado, excluem-se da colonização particular, portanto dos benefícios e vantagens a êle concedidos, os empreendimentos destinados à valorização econômica da terra através do trabalho assalariado e de contratos de parceria. Essas vantagens seriam os serviços oficiais postos à disposição do núcleo colonial pela entidade pública. Neste capítulo, o anteprojeto visou dotar o I.N.I.C. dos meios legais necessários ao processamento de verdadeira reforma agrária, habilitando-o, quando necessário, aproveitar latifúndios e a reagrupar minifúndios. O I.N.I.C. poderia vir a ser, dessa forma, o instrumento de uma política agrária a longo prazo capaz de modificar as condições de vida no interior do Brasil.

Os lotes coloniais foram agrupados em núcleos, unidade básica da colonização, e estes em distritos, agrupamentos regionais, que visam facilitar a supervisão e a fiscalização. Em capítulo à parte previu-se as condições para a interculturação, entendendo-se como tal o processo de aquisição e assimilação recíproca de elementos e valores culturais entre o imigrante estrangeiro e o elemento nacional. Responsabilizou-se o poder público por esse processo que, até agora, fôra abandonado ao acaso ou à iniciativa unilateral do imigrante. Na mesma linha de considerações, entendeu-se que a naturalização do imigrante é assunto de interesse nacional e que é dever do Estado reduzir ao mínimo os obstáculos à sua efetivação. O processamento da naturalização foi simplificado, visando a rápida integração do imigrante na sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, procurou-se estabelecer normas para a expulsão dos elementos indesejáveis sem cerceamento do direito de defesa.

Era idéia dos autores do anteprojeto submetê-lo a discussão com as autoridades do I.N.I.C. Principalmente, a parte de organização do Instituto só poderia ser elaborada se os funcionários dessa entidade, em contato com a comissão discutissem os problemas de cada setor. Não teria sentido a elaboração de um organograma que desconhecesse a opinião dos técnicos encarregados da execução dos vários serviços. Essa reunião, entretanto, não ocorreu, e, por isso, a parte de organização interna do I.N.I.C. não veio à luz. Quanto ao destino do anteprojeto, após entregue, em fins de 1956, à Presidência do I.N.I.C., seus autores jamais tiveram notícia.

Anteprojeto de Lei

(Dispõe sobre migrações internas, imigração, colonização e situação do estrangeiro no Brasil)

I — INTRODUÇÃO

Art. 1.º A presente lei regula as migrações internas, a imigração e colonização, a entrada, saída, permanência, interculturação, naturalização e expulsão de estrangeiros. Tem por objetivo precípuo atender aos interesses nacionais em matéria de imigração e colonização, levando em conta os direitos da pessoa humana e os deveres de solidariedades decorrentes da convivência internacional.

Art. 2.º Para os efeitos desta lei distinguem-se as migrações internas espontâneas das migrações internas dirigidas e igualmente as imigrações espontâneas, de iniciativa particular, das imigrações dirigidas pelo poder público.

Parágrafo único. A migração ou imigração dirigida será também denominada oficial.

Art. 3.º O Instituto Nacional de Imigração e Colonização (I.N.I.C.), autarquia federal com sede e fôro na Capital da República e vinculada ao Ministério da Agricultura, é o órgão máximo executor da política de imigração, colonização e de povoamento no país. Sua competência, organização e funcionamento se disciplinam pela presente lei.

II — DA MIGRAÇÃO INTERNA

A) DA MIGRAÇÃO INTERNA ESPONTÂNEA

Art. 4.º Considera-se, para os efeitos desta lei, migrante interno espontâneo todo aquele que, por iniciativa própria, embora premido por condições mesológicas, se desloca, só ou acompanhado de sua família, de uma região para outra ou de um Estado para outro, dentro do país, em busca de trabalho e melhor nível de vida.

Art. 5.º No que respeita à migração interna espontânea, as entidades oficiais se obrigam a fazer com que a liberdade de deslocamento não sofra embaraços de qualquer espécie.

Art. 6.º As entidades oficiais interessadas deverão realizar estudos e levantamentos nas áreas de êxodo, a fim de manter o governo e a opinião pública informados sobre os aspectos sociais e econômicos dos movimentos internos de população.

Art. 7.º Nas vias axiais de trânsito, de preferência em locais de baldeação, o I.N.I.C. manterá postos de Serviço Social para migrante, sob cuja responsabilidade funcionará um abrigo dotado de refeitório e dormitório e onde serão prestados aos migrantes serviços de emergência.

Art. 8.º Nos grandes centros de convivência de migrantes, ou onde se fizer necessário, deverão ser instalados postos de socorro com serviços de identificação, colocação de mão de obra, saúde e assistência social.

§ 1.º Nesses postos o I.N.I.C., em cooperação com a polícia, procederá ao exame dos documentos dos migrantes, fornecendo-lhes, quando necessário, carteira de identidade.

§ 2.º O I.N.I.C., em cooperação com entidades particulares ou oficiais interessadas no aproveitamento racional do trabalho, fornecerá informações sobre oportunidades de emprego e colocação, examinará as aptidões dos migrantes e fará o registro e encaminhamento das ofertas de trabalho.

§ 3.º O trabalhador migrante e todos os que o acompanham serão submetidos aos exames médicos reputados indispensáveis, e encaminhados, quando necessário, aos serviços especializados existentes nas cidades a que se destinem ou nas cidades próximas.

§ 4.º O serviço de assistência social funcionará em cooperação com os serviços acima mencionados.

Art. 9.º Todos os que desejarem trabalhar no transporte de migrantes devem obter licença do I.N.I.C., que a fornecerá sempre que os interessados ofereçam as condições de conforto e de segurança exigidas.

§ 1.º Os serviços de transportes serão realizados sob a fiscalização do I.N.I.C., que poderá impor multas e, em casos graves, cassar a licença concedida.

§ 2.º Caso a viagem sofra interrupções por culpa ou desídia dos transportadores, deverão estes arcar com as despesas adicionais que permitam ao migrante atingir o local de destino ou em caso contrário, deverão restituir ao migrante as importâncias pagas e indenizá-lo do ônus de retorno ao local de partida.

B) DA MIGRAÇÃO INTERNA OFICIAL

Art. 10. Considera-se migração interna oficial aquela em que o poder público toma a iniciativa de recrutar e selecionar indivíduos ou familiares, dentro do território nacional, para a realização de projetos de colonização, recolonização, industrialização ou quaisquer outras obras de interesse público, encarregando-se do seu transporte, recepção, hospedagem, encaminhamento e colocação.

Art. 11. Os projetos de colonização ou recolonização com migrantes internos têm em vista:

- a) a defesa do solo;
- b) a recuperação de terras exauridas;
- c) a fixação do homem pelo regime da pequena propriedade;
- d) o aproveitamento de sistemas agrícolas;

- e) o aumento da produtividade;
- f) o levantamento dos níveis de vida do trabalho rural.

Art. 12. Estes projetos serão executados preferencialmente: ou nas áreas de êxodo, tendo em vista a correção das causas que o determinam; ou perto dos grandes centros urbanos, tendo em vista seu abastecimento; ou nas áreas de colonização estrangeira, tendo em vista facilitar o processo de interculturaçã e de integração do elemento alienígena.

III — DA ENTRADA, PERMANÊNCIA E SAÍDA DE ESTRANGEIROS

1. DA ENTRADA

Art. 13. Todo o estrangeiro poderá entrar no país desde que haja obtido visto de entrada.

Art. 14. A nenhum estrangeiro será negado visto de entrada por motivo de raça, religião, nacionalidade, profissão ou instrução.

Art. 15. As autoridades brasileiras fornecerão os seguintes vistos:

- a) de trânsito;
- b) temporário especial;
- c) permanente;
- d) de retôrno;
- e) oficial; e
- f) diplomático.

Art. 16. O visto de trânsito será concedido ao estrangeiro que pretenda passar pelo território nacional com destino a outro país, desde que não se demore mais de 30 (trinta) dias.

Art. 17. O visto temporário será concedido ao estrangeiro que não pretenda demorar-se no país mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 18. O visto temporário especial será concedido ao estrangeiro que não desejar fixar-se no país, mas que estiver incluído em algumas das seguintes categorias:

- a) estudantes e beneficiários de bôlsas de estudos;
- b) encarregados de missões de estudos com assentimento do Govêrno Federal;
- c) técnicos e professôres contratados;
- d) ministros de religiões e membros de ordens religiosas, desde que provem desejar vir ao Brasil para o exercício de seu ministério.

Art. 19. O visto permanente será concedido ao estrangeiro imigrante.

Art. 20. Os vistos oficiais e diplomáticos serão regulados em lei especial.

Art. 21. Não se concederá visto de qualquer espécie ao estrangeiro:

I — menor de 14 anos, salvo se viajar em companhia de seus pais ou responsáveis, ou vier para a companhia dêstes, ou ainda se estiver sua manutenção garantida por alguma organização especializada, devidamente conhecida;

II — maior de 60 anos, salvo se fôr turista ou provar que dispõe de meios que garantam sua subsistência temporária ou permanente, ou ainda se tiver parentes ou responsáveis pela sua manutenção transitória ou permanente, mediante termo de fiança assinado perante autoridade competente;

III — condenado em outro país por crime que, segundo a lei brasileira, permita sua extradição ou expulsão;

IV — agente de organização ou partido cuja atividade seja proibida pela Constituição;

V — portador de moléstia grave, física ou mental, salvo se vier para fins de tratamento médico em instituições devidamente registradas;

VI — anteriormente expulso do Brasil, salvo se a expulsão tiver sido declarada sem efeito;

VII — que apresente às autoridades brasileiras documentação incompleta, viciada ou falsificada.

Art. 22. Não constitui motivo para a negação de visto, temporário ou permanente, a existência de seqüelas de doenças infecciosas ou de afecções dermatológicas, neurológicas, pulmonares, ósteo-articulares, cardiovasculares, que não prejudiquem a atividade do pretendente e não representem perigo para a coletividade.

Art. 23. Poder-se-á conceder visto permanente, a maiores de 60 (sessenta) anos, se sua presença no país fôr considerada proveitosa, ou a pessoas condenadas em outros países, caso a condenação tiver sido ditada por perseguição de natureza comprovadamente política ou religiosa.

Parágrafo único. Caberá nesse caso, ao Presidente do I.N.I.C., feitas as necessárias diligências, decidir sobre a concessão do visto.

2. DAS EMPRÊSAS DE TRANSPORTES

Art. 24. Somente poderão transportar estrangeiros para o país as empresas que com esta finalidade possuam registro no I.N.I.C., preenchidas as exigências regulamentares.

Art. 25. As empresas ficam responsáveis pelas bagagens dos estrangeiros, indenizando-os em casos de extravio ou violação.

Art. 26. As empresas de transportes ficam obrigadas a entregar às autoridades de fiscalização, antes da saída, a ficha de embarque de cada estrangeiro que viajar para o exterior.

3. DO DESEMBARQUE

Art. 27. A embarcação procedente do exterior estará sujeita à inspeção de acordo com o estabelecido nos regulamentos e nas instruções das autoridades competentes.

Art. 28. A entrada de estrangeiro será permitida:

a) por via marítima, nos portos que sirvam às capitais dos Estados, ou a estes equiparados;

b) por via terrestre, fluvial ou aérea, nas capitais dos Estados ou centros regionais onde houver Inspetorias ou Postos do I.N.I.C.

Art. 29. É vedado a quaisquer sociedades, empresas ou particulares, prestar serviços a estrangeiros, por ocasião do desembarque, antes de se acharem os mesmos desembaraçados pelas autoridades.

Art. 30. O estrangeiro, ao ingressar no país, deverá apresentar seu passaporte à autoridade de fiscalização que nêle porá seu visto sendo essa formalidade indispensável para o desembarque aduaneiro.

Art. 31. O I.N.I.C. poderá autorizar o desembarque, independente de visto consular ao turista cuja permanência não seja superior a 30 dias.

Art. 32. Fica sujeito a identificação, no ato do desembarque, o portador de visto permanente:

I — que não permanecer no ponto de desembarque tempo suficiente para registrar-se;

II — que não possuir ficha consular de qualificação;

III — que desembarcar sob condição;

IV — que fôr objeto de impedimento suscitado pela autoridade policial.

Art. 33. O comandante da embarcação ou aeronave é obrigado a reconduzir o passageiro sem visto e impedido de desembarcar ou de permanecer no país prestando à repartição competente uma caução pecuniária ou fidejussória correspondente ao preço da passagem de volta na classe em que viajou.

§ 1.º A caução poderá ser prestada no ato do registro da empresa mediante assinatura do termo anual;

§ 2.º Tratando-se de passageiro sem visto além da obrigação, de reconduzí-lo, a empresa será responsável pela sua manutenção até o reembarque.

4. DO REGISTRO E FISCALIZAÇÃO

Art. 34. O documento de identidade do estrangeiro turista será seu passaporte.

Art. 35. Nenhum estrangeiro poderá entrar no Brasil sem o visto respectivo das autoridades consulares, salvo o caso previsto no art. 31.

Art. 36. O estrangeiro portador de visto permanente, ao entrar no país, receberá do I.N.I.C. um documento de identidade com prazo de validade de dois (2) anos, cuja apresentação, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio lhe facultará a obtenção da carteira profissional.

Art. 37. O estrangeiro que, no prazo de dois (2) anos, houver requerido sua naturalização poderá conservar êsse documento provisório de identidade até a conclusão do processo, quando deverá trocá-lo por uma carteira de identidade definitiva de brasileiro ou estrangeiro, seja ou não concedida a naturalização.

Art. 38. Todo estrangeiro maior de 18 anos está obrigado a registrar-se perante as autoridades competentes do local onde residir, dentro de oito (8) dias úteis, contados de sua entrada no país, prorrogáveis por motivo justificado.

§ 1.º O estrangeiro, ao completar 18 anos, deverá também registrar-se dentro de (8) oito dias úteis, a contar dessa data.

§ 2.º Estão isentos desse registro os turistas e os portadores de visto temporário;

§ 3.º O registro dos turistas e dos portadores de visto temporário será gratuito e far-se-á mediante simples anotação no passaporte por ocasião do desembarque.

Art. 39. O estrangeiro que se ausentar do país por prazo superior a dois (2) anos deverá revalidar seu registro, dentro de oito (8) dias após o regresso, perante o serviço local competente.

Art. 40. Para obter o registro, o estrangeiro deverá apresentar o passaporte e os documentos exibidos perante o Consulado. O passaporte será restituído independentemente de requerimentos e os demais documentos serão arquivados.

Art. 41. Somente os portadores de visto permanente e de visto temporário especial, devidamente registrados, poderão exercer atividades remuneradas no Brasil.

5. DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE ESTADA E DA MUDANÇA DE CLASSIFICAÇÃO

Art. 42. Ao estrangeiro registrado como temporário será concedida prorrogação ao prazo de estada no país apenas por uma vez e pelo máximo de seis (6) meses.

§ 1.º A prorrogação não altera a natureza do visto concedido e não elimina as restrições a que o estrangeiro estiver sujeito.

§ 2.º Os estrangeiros beneficiados com o visto temporário especial poderão ter sua permanência prorrogada mediante prova de que subsistem as razões que justificaram a concessão do visto.

Art. 43. O visto temporário poderá transformar-se em permanente, a requerimento do interessado e desde que satisfeitas as condições previstas para sua concessão.

6. DA SAÍDA E RETORNO

Art. 44. Para deixar o território nacional o estrangeiro deverá obter visto de saída na forma do que dispuser o regulamento da presente lei.

Art. 45. O estrangeiro registrado como permanente que se ausentar do Brasil pelo prazo de um (1) ano, prorrogável por outro ano, a critério da autoridade consular, poderá regressar, mediante apresentação do documento comprobatório de sua permanência legal no país.

§ 1.º A autorização concedida valerá pelo prazo de dois (2) anos, prorrogável por igual período quando se tratar de estrangeiro cônjuge ou viúvo de brasileiro;

§ 2.º Valerá como autorização de retorno a declaração feita nesse sentido em seu passaporte.

IV — DA IMIGRAÇÃO

A) DA IMIGRAÇÃO ESPONTÂNEA

Art. 46. E' considerado imigrante, para todos os efeitos legais, o estrangeiro que ingressar no território nacional com visto permanente ou aquêlê que, ingressando com visto temporário, obtiver sua transformação em visto permanente.

Art. 47. Considera-se imigração espontânea tôda aquela que não foi dirigida, nos têrmos da lei.

Art. 48. Para fins de adequada regimentação distinguem-se ainda na imigração espontânea os indivíduos que viajam por conta própria dos que o fazem sob os auspícios de qualquer entidade pública ou privada.

Art. 49. O poder público poderá favorecer ou contrariar a imigração espontânea, estipendiando-a ou não, total ou parcialmente, tendo em conta as necessidades do mercado nacional de trabalho e as deficiências da estrutura demo-econômica brasileira.

Art. 50. Sòmente através de leis especiais e de vigência limitada poderão ser estabelecidas restrições quantitativas à imigração espontânea, ficando revogados quaisquer leis, atos ou determinações que contrariem o disposto no presente artigo.

Art. 51. O ingresso dos imigrantes espontâneos será autorizado pelos representantes consulares, satisfeitas as exigências legais. Nesta oportunidade o imigrante deverá assinar um documento no qual declare que vem para o Brasil conhecendo as condições gerais do país exonerando o govêrno brasileiro, caso não se adapte ao novo meio, de quaisquer ônus ou responsabilidades.

Parágrafo único. As autorizações consulares para o ingresso dos imigrantes espontâneos serão transmitidas sem demora ao I.N.I.C. para os devidos fins.

Art. 52. Os representantes consulares, sem prévia autorização do I.N.I.C., não poderão conceder visto permanente:

- 1.º) aos inclusos em qualquer dos itens do art. 21;
- 2.º) aos aleijados ou mutilados, salvo se tiverem capacidade para prover a própria subsistência;
- 3.º) aos portadores de doenças hereditárias ou taras familiares, susceptíveis de afetarem a capacidade de trabalho do pretendente ou de sua família.

Art. 53. O I.N.I.C. poderá autorizar a concessão do visto aos estrangeiros compreendidos nos parágrafos 2 e 3 do artigo anterior, desde que o pretendente venha para reunir-se a:

- 1.º) filhos de brasileiro ou estrangeiro com residência permanente no Brasil;
- 2.º) pais brasileiros ou estrangeiros com residência permanente no Brasil;
- 3.º) cônjuge brasileiro ou estrangeiro com residência permanente no Brasil;

B) DA IMIGRAÇÃO DIRIGIDA

Art. 54. Entende-se por imigração dirigida aquela cuja iniciativa, planejamento e execução pertencem ao poder público.

§ 1.º Considera-se ainda imigração dirigida, para efeitos de sua aceitação e regulamentação, aquela que receber apoio ou cuja iniciativa partir de um Estado estrangeiro ou de organizações internacionais de que participem os Estados soberanos.

§ 2.º Os imigrantes enviados por essas organizações não poderão entrar no território nacional como imigrantes espontâneos.

§ 3.º O I.N.I.C. participará da seleção e da colocação ulterior dos imigrantes aos quais se alude nos parágrafos anteriores.

Art. 55. Qualquer entidade nacional de direito público poderá promover imigrações dirigidas desde que não contrariem os dispositivos da lei.

Art. 56. São equiparadas ao poder público as instituições por êle incumbidas de realizar imigração dirigida.

Art. 57. Todo plano de imigração dirigida deverá ser submetido ao I.N.I.C. para prévia aprovação. O I.N.I.C. poderá vetar ou modificar os planos que não correspondam aos objetivos e preceitos da presente lei.

Parágrafo único. Tais planos deverão indicar:

- a) procedência, o número e as aptidões dos imigrantes a serem introduzidos;
- b) os meios de financiamento;
- c) as condições previstas para o recrutamento, preparação, viagem, recepção e colocação dos imigrantes;
- d) em se tratando de imigração colonizadora, informes sobre o programa de colonização;
- e) o texto do contrato de trabalho oferecido ao imigrante.

Art. 58. A imigração dirigida será feita em função de planos prévios de colonização, industrialização ou de colocação de mão de obra especializada.

Art. 59. O imigrante dirigido chegará pré-colocado, cabendo ao I.N.I.C. ou ao órgão por êste credenciado a responsabilidade de sua manutenção até o momento da colocação.

Art. 60. A permanência dos imigrantes dirigidos nas hospedarias e postos de recepção deverá ser a mais breve possível, não devendo exceder 15 dias, salvo motivo de força maior, oportunamente justificado perante a autoridade competente.

Art. 61. Na sua entrada estão isentos do pagamento de qualquer tributo os bens de uso pessoal e doméstico e os instrumentos de trabalho do imigrante dirigido.

Art. 62. São finalidades da imigração dirigida:

- a) a introdução e localização no país de grupos de imigrantes portadores de técnicas de trabalho, sistemas agrícolas e valores culturais úteis à comunidade brasileira;

b) a introdução de mão de obra especializada, na medida das necessidades nacionais;

c) a criação de núcleos coloniais de pequenos proprietários nas regiões indicadas pelo poder público.

Art. 63. O imigrante dirigido, contratado para trabalho determinado, não poderá, dentro do prazo contratual, dedicar-se a atividade diferente daquela prevista no contrato sob pena de ter cancelado seu visto permanente, salvo mediante autorização da entidade que promoveu sua imigração, ou pela rescisão, ou modificação, do seu contrato de trabalho por ato do empregador.

§ 1.º A atividade a que se destina o imigrante deverá ser declarada no documento comprobatório de sua permanência legal no país.

§ 2.º A entidade, a responsável pela vinda do imigrante, dará ciência ao I.N.I.C. de qualquer infração deste artigo.

V -- DA COLONIZAÇÃO

Art. 64. A colonização prevista nesta lei é aquela que tem por objetivo promover o aproveitamento econômico da terra por trabalhadores agrícolas, sob o regime da pequena propriedade.

Art. 65. Entende-se por pequena propriedade a área mínima capaz de garantir a subsistência e a propriedade de uma família dentro das características regionais do meio físico, levando em conta os produtos cultivados e o sistema agrícola.

Parágrafo único. Minifúndio é a área insuficiente para o sustento de uma família, dentro das características previstas neste artigo.

Art. 66. Para os efeitos desta lei, colono é o pequeno proprietário residente em núcleo colonial quer se dedique a trabalhos de lavoura, de criação, artesanais ou mistos.

Art. 67. A colonização será oficial ou particular. Em qualquer caso obedecerá às normas da presente lei e dos regulamentos que, para seu melhor cumprimento, forem baixados pela direção do I.N.I.C.

A) DA COLONIZAÇÃO OFICIAL

Art. 68. A colonização oficial, promovida pelas entidades de direito público interno terá as finalidades assinaladas nos artigos 11 e 64.

Art. 69. A colonização oficial deverá ser realizada preferencialmente: em terras não cultivadas, nas proximidades de cidades e mercados, nas áreas de êxodo, conforme art. 12, em locais de fácil acesso, de acordo com o desenvolvimento dos planos nacionais de vias de transporte e só secundariamente em áreas longínquas, despovoadas ou de fraca densidade demográfica.

Art. 70. O I.N.I.C. poderá criar núcleos coloniais visando fins especiais e igualmente entrar em entendimentos com o Ministério da Guerra para a criação de colônias com assistência militar, na fronteira continental.

Art. 71. Nas áreas de minifúndio o poder público tomará as medidas necessárias para o reajustamento dos sistemas de trabalho ao tamanho e tipo das propriedades, podendo inclusive desapropriá-las e redividí-las.

Art. 72. Serão aproveitadas para a colonização:

- a) áreas improdutivas de latifúndios, desapropriadas para tal fim;
- b) áreas de latifúndios beneficiadas por obras públicas de alcance econômico e social;
- c) terras ilegalmente apropriadas por particulares;
- d) terras devolutas.

Art. 73. A fim de planejar sua política de colonização o governo, por meio de seus órgãos técnicos, procederá a um levantamento das formas de utilização da terra e dos regimes de propriedade predominante no país.

Art. 74. O I.N.I.C. estabelecerá entendimentos com serviços da União e dos Estados, a fim de acelerar e manter em dia o levantamento cadastral e proceder a uma revisão dos títulos de propriedade, especialmente nas áreas preferenciais de colonização.

Art. 75. Cumprirá aos governos dos Estados e Territórios levantar o respectivo cadastro parcelário territorial que incluirá:

- I — o registro dos proprietários de terras;
- II — cadastro das propriedades.

Art. 76. O Cadastro das propriedades rurais abrangerá:

- I — planta e memorial;
- II — área cultivada;
- III — área não cultivada;
- IV — área edificada;
- V — área de pastagem;
- VI — área de mata;
- VII — denominação do imóvel;
- VIII — meios de comunicação;
- IX — culturas (permanentes e temporárias);
- X — características das benfeitorias;
- XI — valor total ou parcial do terreno;
- XII — distância do centro de consumo mais próximo.

Art. 77. Serão transferidos para o patrimônio do I.N.I.C. os imóveis urbanos e rurais, de propriedade da União, destinados à colonização.

Parágrafo único. Essa transferência se fará à medida que se der execução aos planos de colonização aprovados.

Art. 78. Na hipótese de ser necessária à colonização, terra foreira da União, a preferência na transferência do domínio útil caberá ao I.N.I.C.

Art. 79. O I.N.I.C. terá preferência, em igualdade de condições, para a colonização das áreas concedidas pelos Estados e Municípios.

Art. 80. Aplicam-se os dispositivos da presente lei às concessões de terras feitas no regime da legislação anterior, em tudo aquilo que fôr de interesse público.

B) DA COLONIZAÇÃO PARTICULAR

Art. 81. Para os efeitos desta lei, consideram-se empresas particulares as pessoas físicas e as pessoas jurídicas de direito privado que executarem ou tiverem por finalidade executar, ainda que acessoriamente, programas de colonização.

Art. 82. As empresas de colonização ficam obrigadas a registro no I.N.I.C. e sujeitas a sua fiscalização.

Art. 83. Os programas a serem executados por empresas particulares de colonização dependerão de prévia anuência do I.N.I.C.

Art. 84. Os empreendimentos destinados à ocupação e valorização econômica da terra através de trabalho assalariado, ou de contratos de parceria, não gozarão dos benefícios previstos nesta lei.

Art. 85. Não serão considerados atividades colonizadoras o loteamento e a venda de terras situadas fora dos perímetros urbanos e suburbanos ou em zonas definidas pelo Ministério da Agricultura como apropriadas à exploração agrícola sujeitos à aprovação e fiscalização do I.N.I.C.

§ 1.º As autoridades competentes, federais, estaduais ou municipais, não poderão aprovar tais planos de loteamento sem que o interessado prove haver cumprido o disposto neste artigo.

§ 2.º Para os efeitos deste artigo o I.N.I.C. determinará para cada zona, em normas gerais previamente publicadas, a área e as dimensões mínimas do lote agrícola.

§ 3.º Entende-se por lote agrícola a área destinada, quer à lavoura quer à pecuária.

Art. 86. As áreas limítrofes das capitais dos Estados ou de cidades de população superior a 50.000 habitantes, consideradas adequadas à produção de gêneros de primeira necessidade, não poderão ser destinadas a outros fins e se subordinarão, em caso de loteamento, às prescrições do I.N.I.C., tendo em vista seu aproveitamento mais racional e econômico.

C) DA ORGANIZAÇÃO

1. Do Registro

Art. 87. O registro no I.N.I.C. dos órgãos estaduais e municipais e das empresas privadas que se ocupam de colonização deverá obedecer aos preceitos constantes do presente capítulo.

Art. 88. O registro dos órgãos estaduais e municipais será feito mediante comunicação de sua organização, aparelhamento, recursos financeiros e pessoal que os integre.

Art. 89. O registro no I.N.I.C. das empresas privadas será feito mediante apresentação dos seguintes documentos:

- a) certidão do seu contrato social e do respectivo registro;
- b) prova de quitação dos impostos federais, estaduais e municipais;
- c) prova de pagamento da taxa estabelecida pelo I.N.I.C.

Art. 90. A aprovação dos programas de colonização fica sujeita ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- a) satisfação do disposto no parágrafo único do art. 120;
- b) certidões negativas da existência de ônus reais ou de executivos fiscais;
- c) memorial descritivo do plano de loteamento e colonização.

Art. 91. O I.N.I.C. fiscalizará a execução do plano e estabelecerá os poderes de fiscalização.

Art. 92. Nenhum lote poderá ser vendido, sob pena de nulidade, sem o prévio registro da entidade colonizadora.

2. *Do Núcleo e do Distrito Colonial*

Art. 93. Denomina-se núcleo colonial a unidade básica de colonização constituída por um conjunto de lotes destinados a receber colonos e integrada pela sede administrativa e pelos serviços assistenciais indispensáveis.

Parágrafo único. O núcleo poderá ser subdividido em glebas, seções e linhas coloniais, conforme seu tamanho e as peculiaridades do terreno.

Art. 94. As áreas que se destinem a instalação de núcleos coloniais serão previamente estudadas por uma comissão de técnicos que decidirá de sua adequação e planificará a disposição do núcleo e a implantação dos lotes.

Art. 95. Além da área destinada a ser dividida em lotes rurais, cada núcleo deverá possuir:

- a) área conveniente para a sede de seus serviços administrativos e assistenciais e para loteamento urbano, visando o desenvolvimento, na futura povoação, de atividades comerciais, artesanais e de indústrias rurais;

- b) armazém organizado em forma cooperativa;

- c) lote modelo para demonstrações práticas de culturas e atividades adequadas à região;

- d) facilidades materiais, tais como serraria e olaria que permitam ao colono a construção da casa própria;

- e) escola onde funcionará obrigatoriamente um curso de alfabetização de adultos e, no caso da colonização com elementos estrangeiros, um curso de ensino da língua portuguesa para adultos;

- f) centro de comunidade dotado de serviços religiosos, sociais, educacionais e recreativos;

- g) posto meteorológico.

Art. 96. Cada núcleo que o desejar poderá reservar uma (1) gleba para o trabalho em comum.

Art. 97. As entidades de colonização assegurarão as seguintes vantagens:

- a) transporte gratuito para o colono e sua família, da estação ferroviária, porto marítimo ou fluvial mais próximo, até a sede do núcleo ou ao seu lote;

- b) alimentação a crédito, para o colono e sua família, no armazém cooperativo do núcleo, até a primeira safra;

- c) assistência médica — sanitária e escolar;

d) fornecimento de sementes, fertilizantes, inseticidas, fungicidas, ferramentas, máquinas agrícolas disponíveis e animais de tração, bem como materiais para construção de sua casa, debitando-se em conta corrente o valor correspondente aos materiais fornecidos ou serviços prestados;

e) assistência técnica gratuita para orientação das atividades no lote.

Art. 98. Nenhum núcleo poderá receber colonos sem que se tenha providenciado o levantamento perimétrico de sua área e a locação das principais estradas de acesso.

Art. 99. O I.N.I.C. e as empresas particulares de colonização deverão procurar firmar com o Governo do Estado em cuja jurisdição territorial pretenderem instalar núcleos coloniais, um contrato no qual se assegure a necessária cooperação estadual em matéria sanitária, educacional e agrícola.

§ 1.º O núcleo deverá ser visitado periodicamente por médico do Departamento Estadual de Saúde para fins de cadastro torácico e de vacinação contra moléstias endêmicas.

§ 2.º Para cada grupo de 30 crianças em idade escolar, as escolas do núcleo deverão ser providas de uma professora normalista ou devidamente reconhecida pelo Estado.

Art. 100. Todo núcleo terá um administrador que residirá obrigatoriamente na área colonial respectiva e organizará seus serviços.

Art. 101. Na sede de cada núcleo deverá constar o nome de todos os moradores.

§ 1.º O colono deverá comunicar à administração tanto os nascimentos e óbitos, quanto as entradas e saídas de pessoas sob sua responsabilidade.

§ 2.º O administrador comunicará ao Registro Civil os nascimentos e os óbitos.

Art. 102. Uma vez ocupada metade dos lotes rurais de cada núcleo, os colonos serão convidados a escolher livremente seu administrador.

§ 1.º Essa exigência poderá ser dispensada no caso da colonização particular, se assim fôr solicitado.

Art. 103. As cooperativas dos colonos são isentas de quaisquer tributos federais, estaduais e municipais, uma vez que obedeçam às prescrições da lei federal pertinente à matéria.

Art. 104. São deveres dos colonos:

- a) cumprir as exigências legais, regulamentares e contratuais e acatar a autoridade do administrador e seus auxiliares;
- b) observar as normas de conduta impostas pela vida em comum;
- c) trabalhar para o bem comum do núcleo.

Art. 105. Nenhum núcleo poderá ultrapassar de trezentos (300) lotes, hipótese em que será obrigatoriamente dividido.

Art. 106. Todo conjunto de mais de três (3) núcleos será obrigatoriamente organizado em distrito.

Art. 107. Denomina-se distrito colonial a unidade da colonização oficial ou particular constituída de núcleos localizados numa mesma região, subor-

dinados a uma única chefia e integrados pelos serviços administrativos e assistenciais enumerados no artigo seguinte.

Art. 108. Consideram-se indispensáveis à organização de um distrito colonial:

- a) posto agrícola e zootécnico;
- b) cooperativa mista com instalações complementares de beneficiamento e industrialização, depósitos e silos;
- c) serviço cooperativo que planeje, oriente e ajude a construir a casa do colono, respeitando suas tradições e as exigências do novo meio;
- d) unidade sanitária e hospitalar;
- e) ginásio;
- f) praça de esportes, visando as finalidades previstas no art. 154.

Art. 109. Cada distrito colonial terá um diretor geral hierarquicamente superior aos administradores dos núcleos nele compreendidos e, na colonização oficial, diretamente subordinado, conforme o caso, ao I.N.I.C. ou ao órgão estadual ou municipal de colonização.

Art. 110. Os diretores serão brasileiros e residirão obrigatoriamente nos respectivos distritos coloniais.

Art. 111. O órgão competente estabelecerá, em cada caso, a área do distrito colonial, podendo, posteriormente, se necessário, desmembrá-lo ou incorporá-lo a outros.

Art. 112. O órgão oficial de colonização poderá organizar distritos mistos, compostos de núcleos oficiais e particulares, competindo-lhe, nesse caso, a designação do diretor e o cumprimento das exigências do art. 109.

Art. 113. O poder público não criará obstáculos a que o núcleo constitua uma unidade étnica, lingüística ou religiosa, mas o distrito colonial, oficial ou particular, deverá ser organizado de modo a incluir núcleos de várias nacionalidades, inclusive, e obrigatoriamente, núcleos de nacionais.

Art. 114. Nas regiões afastadas dos grandes centros urbanos e dos mercados consumidores só se permitirá a organização de distritos e nunca de núcleos insulados.

3. *Dos Lotes Coloniais, Rurais e Urbanos*

Art. 115. O lote rural é a unidade territorial do núcleo destinada à moradia e ao trabalho do colono e da sua família.

Art. 116. A área do lote rural, em cada núcleo, será fixada, tendo em vista o disposto no art. 67 e parágrafo único.

Art. 117. O limite mínimo de cada lote e o preço pelo qual será vendido ao primeiro comprador deverá constar de plano prévio, que, uma vez homologado pelo órgão responsável de colonização, não poderá ser alterado sem seu consentimento.

Art. 118. Nos trabalhos de levantamento e demarcação, dever-se-á proceder de forma a que cada lote tenha acesso obrigatório à estrada e seja dotado de poço ou cisterna, caso não haja fácil acesso a algum curso d'água.

Art. 119. Nenhum lote rural ou urbano poderá receber colonos sem que se tenha providenciado os respectivos títulos de domínio e a demarcação de sua área.

Parágrafo único. Em se tratando de colonização particular deverá ser observado o disposto no Decreto n.º 58, de 10 de dezembro de 1937.

Art. 120. As benfeitorias realizadas em lotes não demarcados ou por pessoas que não hajam recebido o documento de promessa de venda, serão reputadas inexistentes para efeitos de indenização ou legitimação de posse.

Art. 121. Os lotes rurais serão vendidos a trabalhadores agrícolas, obedecendo-se à seguinte escala de preferência:

- a) portadores de certificados ou diplomas de qualquer curso agrícola;
- b) chefes de famílias numerosas que não sejam proprietários de imóveis;
- c) filhos casados de colonos já estabelecidos que não sejam proprietários de imóveis;
- d) agricultores cujas propriedades sejam insuficientes para seu sustento e o de sua família;
- e) operários agrícolas assalariados.

Art. 122. Os promitentes compradores de lotes rurais ficam isentos do pagamento de quaisquer tributos federais, estaduais e municipais, durante o período de oito (8) anos, a contar da data da promessa de compra e venda do lote que lhes pertencerá.

Parágrafo único. O gozo dessas isenções cessa em qualquer caso, com a outorga do título definitivo, ainda que obtido durante o período de oito (8) anos a contar da data da promessa de compra e venda.

Art. 123. Uma vez obtido o título definitivo de propriedade do lote, é facultado ao colono adquirir, nas mesmas condições, desde que tenha explorado satisfatoriamente o primeiro, a juízo do diretor do distrito ou, na sua falta, do administrador do núcleo, obrigando-se, em todo caso, a residir no novo lote.

Art. 124. Quando mais de uma pessoa, em igualdade de condições, candidatar-se à aquisição do lote, rural ou urbano, será aberta concorrência administrativa e adjudicado a quem maiores vantagens ofereça.

Art. 125. Ao colono que alienar seu lote só terá permitido adquirir outro quando a alienação se houver fundado em motivo justo.

Parágrafo único. Em hipótese alguma será permitida ao mesmo colono a aquisição de mais de dois lotes.

Art. 126. Em qualquer hipótese a promessa de venda de um lote rural só será feita a quem se dispuser a nele residir e trabalhar.

Art. 127. Fica impedido de adquirir novo lote, urbano ou rural, em núcleo de colonização oficial, todo colono que der motivo a rescisão de promessa de venda por não ter se adaptado às normas de convivência do núcleo ou por falta de exaço no cumprimento dos deveres estabelecidos no artigo 105.

Art. 128. Será motivo de rescisão da promessa de venda o não aproveitamento pelo colono, durante o espaço de um (1) ano e sem motivo

justificado, do lote que adquiriu para fins de criação ou de cultura, ou a inobservância reiterada das prescrições da administração concernentes à preservação do solo e dos recursos naturais.

§ 1.º A rescisão se fará mediante processo regular no qual se assegure ao colono ou seu representante oportunidade de ampla defesa. Feita a rescisão, o lote será vendido em hasta pública e serão devolvidas ao colono as prestações na proporção do preço de venda.

§ 2.º Caso o lote não venha a ser arrematado em hasta pública o colono será reembolsado do valor do custo das benfeitorias que houver realizado.

Art. 129. Os promitentes compradores que abandonarem seus lotes perderão direito às benfeitorias nêles existentes.

Art. 130. O colono que atrasar o pagamento de sua anuidade ficará sujeito a pagá-la com o acréscimo de juros à taxa de seis por cento (6%) ao ano. Caso venha a se atrasar mais de seis (6) meses, poderá ser rescindida a promessa de venda, observadas as prescrições constantes do art. 129.

Art. 131. Os lotes coloniais, salvo transmissão *causa mortis*, só poderão ser adquiridos a título oneroso.

§ 1.º O colono receberá seu lote medido e demarcado, bem como a escritura de promessa de compra e venda.

§ 2.º O pagamento será feito em prestações anuais, vencendo a primeira delas ao cabo do terceiro ano da entrega simultânea do lote e da promessa de venda.

§ 3.º No ato do pagamento da última prestação o colono receberá seu título definitivo da propriedade.

§ 4.º Os títulos resultantes da escritura de promessa de compra e venda ou da escritura definitiva só poderão ser cedidos, salvo *causa mortis*, oito (8) anos após a data do contrato de promessa de compra e venda ou da escritura definitiva.

Art. 132. O colono não poderá dar seus bens em garantia de qualquer operação financeira, enquanto tiver débitos, de qualquer natureza, com a administração do núcleo.

Art. 133. Em todo núcleo não emancipado o possuidor do lote rural não lhe poderá dar destinação diversa da prevista na presente lei.

Parágrafo único. Nesta proibição se inclui o reloteamento visando a transformação do lote em aglomerado urbano ou sítio de veraneio.

Art. 134. Considera-se lote urbano todo aquêle compreendido na área demarcada pela administração para sede de seus serviços administrativos e assistenciais, para a instalação de atividades comerciais, artesanais ou industriais e para simples residência.

Art. 135. O comprador do lote urbano obriga-se a:

a) cumprir as exigências do art. 105;

b) construir no prazo máximo de doze (12) meses a casa ou residência, estabelecimento comercial, industrial ou oficina de trabalho, mediante planta a ser aprovada pela direção do núcleo;

c) construir e conservar as divisas do seu lote.

Art. 136. Os pagamentos de terra, casas, benfeitorias e auxílios recebidos, inclusive de financiamento das atividades do colono, serão feitos na própria sede dos núcleos mediante recibo discriminativo passado pelos seus diretores, administradores ou prepostos credenciados.

§ 1.º Todos os pagamentos serão anotados na ficha de conta-corrente do colono, ao qual será anualmente fornecido extrato, com indicação do saldo.

§ 2.º As importâncias recebidas pela administração dos núcleos federais serão recolhidas à agência mais próxima do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, em conta aberta em nome do I.N.I.C.

§ 3.º Na falta de qualquer desses estabelecimentos, o recolhimento será feito à coletoria federal da circunscrição fiscal correspondente, que providenciará sua remessa ao I.N.I.C.

§ 4.º O I.N.I.C. baixará as instruções complementares e necessárias à execução deste artigo.

4. Da Emancipação

Art. 137. A emancipação do núcleo ocorre quando este se libera de qualquer vinculação ou dependência da entidade oficial ou particular de colonização.

Art. 138. A emancipação será declarada por ato do órgão oficial de colonização, observando os preceitos desta lei.

Art. 139. A emancipação de cada núcleo será compulsória quando todos os colonos nele estabelecidos houverem recebido os títulos definitivos de propriedade dos seus lotes.

Art. 140. O núcleo colonial será emancipado, no interesse da administração ou por proposta da maioria dos chefes de família que nele habitem, desde que:

a) a maioria dos colonos haja recebido os títulos definitivos de propriedade dos seus lotes;

b) que não haja qualquer impugnação por parte do I.N.I.C.

Art. 141. Emancipado o núcleo, ficará este integrado na vida autônoma do município, podendo a empresa oficial ou particular de colonização ceder à cooperativa organizada pelos colonos os serviços, instalações, máquinas, animais de trabalho, reprodutores e material dispensável, mediante inventário, a preço razoável, a ser oportunamente fixado em instrumento contratual adequado.

Parágrafo único. Na falta da cooperativa, a empresa colonizadora poderá fazer a cessão, nas mesmas condições à municipalidade ou a qualquer entidade idônea que tenha ação local ou regional.

Art. 142. Fica a critério da empresa colonizadora responsável o destino a ser dado aos lotes vagos nos núcleos emancipados.

VI — DA INTERCULTURAÇÃO

Art. 143. Entende-se como interculturação, para os efeitos desta lei, o processo de aquisição e assimilação recíproca de elementos e valores culturais, entre o imigrante estrangeiro e o elemento nacional.

Art. 144. Cabe ao poder público tomar providências necessárias no sentido de facilitar e promover o processo de interculturação.

§ 1.º No caso do migrante nacional, essas providências deverão orientar-se no sentido de levantar os padrões de cultura e as técnicas adotadas nas diversas atividades, tanto no meio urbano como no meio rural brasileiro.

§ 2.º No caso do imigrante estrangeiro, essas medidas procurarão preservar os valores mais significativos da cultura alienígena, de modo a integrá-lo no ambiente brasileiro.

Art. 145. O poder público, através dos seus órgãos competentes, procurará combater o isolamento cultural dos grupos de imigrantes, dando-lhes a conhecer, por todos os meios ao seu alcance, os valores representativos da cultura brasileira.

Art. 146. Serão oferecidos ao imigrante tôdas as facilidades para o conhecimento da língua, geografia e govêrno do país, encarregando-se o poder público, através dos órgãos competentes, de divulgar, por todos os meios, entre os imigrantes, ainda antes de sua chegada ao território nacional, e nas hospedarias, noções fundamentais sobre o meio brasileiro, e sobre as condições de trabalho, costumes e dificuldades que encontrarão no país.

§ 1.º Quando, por qualquer circunstância, o imigrante fôr obrigado a demorar mais de dez (10) dias na hospedaria, será prevista a execução de um programa intensivo de ensino de português e de noções gerais sobre a vida no Brasil.

§ 2.º Em tôdas as hospedarias será obrigatória a presença de um assistente social que fale, de preferência, mais de uma língua estrangeira.

Art. 147. No núcleo colonial, a freqüência à escola primária será obrigatória para os filhos de colonos, em idade escolar.

Art. 148. E' obrigatório, na escola primária, o ensino da língua portuguesa.

Art. 149. Os professores primários dos núcleos de imigrantes estrangeiros deverão se expressar com facilidade na língua nacional e na língua dos membros do núcleo.

§ 1.º À falta de professores nacionais na região, formados para êsse fim, o poder público permitirá que o ensino seja ministrado por um dos membros do núcleo, desde que prove conhecer a língua nacional, assegurando-se-lhe, para isso, um registro provisório.

§ 2.º Não havendo professor na região, o órgão competente terá poderes para contratar pessoas devidamente credenciadas utilizando, sempre que possível, quem fale a língua do núcleo.

Art. 150. Nos cursos de adultos o ensino será feito no idioma dos imigrantes, aumentando-se paulatinamente o ensino do vernáculo.

Art. 151. Em cada sede de distrito Colonial, haverá equipes de educação de base, constituída de educador sanitário, agrônomo, assistente social e técnico em educação de adultos, imediatamente subordinados ao diretor do distrito e cuja finalidade será facilitar a adaptação dos imigrantes no novo ambiente.

Art. 152. Junto aos núcleos de migrantes nacionais as equipes de educação de base funcionarão com a finalidade de levantar o nível de vida do colono, ajudando-o a melhorar sua técnica de trabalho, a conservar o solo e os recursos naturais e a obter o máximo de rendimento de sua propriedade.

Art. 153. Com a finalidade de aproximar os habitantes dos diferentes núcleos haverá nos distritos coloniais, campos de esportes, onde se realizarão competições sob o patrocínio da administração.

Art. 154. Respeitadas as exigências da lei serão permitidas tôdas as iniciativas particulares que se destinem a preservar os valores culturais do imigrante, inclusive o próprio idioma.

Art. 155. Serão concedidas pelo poder público tôdas as facilidades para o registro de sociedades ou clubes de finalidade cultural, recreativa ou benéfica a serem fundados por grupos de imigrantes, e que não atentem contra a boa ordem e a segurança das instituições.

Art. 156. Será permitida a impressão e a circulação de livros, jornais e revistas na língua dos imigrantes, desde que não atentem contra a boa ordem e a segurança das instituições.

VII — DA NATURALIZAÇÃO

Art. 157. A naturalização do imigrante é considerada de interesse nacional, para o que serão reduzidos ao mínimo os obstáculos à sua efetivação.

Art. 158. Qualquer estrangeiro poderá solicitar sua naturalização após dois (2) anos de estada ininterrupta no país, e uma vez satisfeitas as condições da lei.

Art. 159. São condições para a naturalização:

I — capacidade civil do naturalizando, segundo a lei brasileira;

II — residência contínua no território nacional pelo prazo mínimo de dois (2) anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;

III — uso fluente da língua portuguesa, levadas em conta as condições do naturalizando;

IV — exercício de profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;

V — bom procedimento;

VI — ausência de pronúncia ou condenação no Brasil por crime cuja pena seja superior a um (1) ano de prisão.

Parágrafo único. Aos professôres não se exigirá o requisito de n.º IV e quanto ao do n.º II, bastará a residência ininterrupta por um (1) ano.

Art. 160. O prazo de residência fixado no art. 160, II, será reduzido à metade quando o naturalizando preencher qualquer das seguintes condições:

I — ter filho ou cônjuge brasileiro;

- II — ser filho de brasileiro ou brasileira;
- III — recomendar-se por sua capacidade profissional, científica, ou artística;
- IV — ser agricultor ou trabalhador especializado em qualquer setor industrial;
- V — ter prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil, a juízo do Governo;
- VI — ser ou ter sido empregado em legação ou consulado do Brasil e contar vinte (20) anos de bons serviços.

Art. 161. O estrangeiro que pretender naturalizar-se deverá requerê-lo à autoridade máxima do I.N.I.C. no Estado em que reside, através da repartição mais próxima do seu domicílio, instruindo seu pedido com os seguintes documentos:

- I — carteira de identidade para estrangeiro;
- II — atestado policial de residência contínua no país;
- III — atestado policial de bons antecedentes expedido pelos serviços competentes dos lugares do Brasil onde houver residido;
- IV — carteira profissional, diploma, atestados de associações, sindicatos ou empresas empregadoras;
- V — certidões ou atestados que provem, quando fôr o caso, as condições do artigo 161;
- VI — declaração expressa de renunciar à nacionalidade anterior e compromisso de bem servir a sua nova pátria.

Parágrafo único. O pedido será assinado pelo próprio naturalizando, e se analfabeto, por duas testemunhas.

Art. 162. O processo de naturalização será isento de tributos.

Art. 163. O representante do I.N.I.C. no distrito em que fôr domiciliado o naturalizando deverá encaminhar seu pedido, após o exame dos documentos e as sindicâncias que julgar necessárias ao representante do I.N.I.C. no Estado, no prazo máximo de trinta (30) dias.

Art. 164. Terá o funcionário último citado no artigo anterior o prazo de quinze (15) dias para examinar o processo, findo o qual deverá devolvê-lo à repartição de origem, caso necessite maiores esclarecimentos, ou encaminhá-lo, caso o repute em ordem, ao Juiz dos Feitos da Fazenda Pública da capital do Estado.

Art. 165. Da decisão do representante do I.N.I.C. no Estado caberá recurso para o presidente dêsse órgão, no prazo de trinta (30) dias.

Art. 166. Caberá ao Juiz dos Feitos da Fazenda Pública Federal decidir sobre o pedido de naturalização no prazo de trinta (30) dias.

Art. 167. Durante o processo de naturalização poderá qualquer cidadão brasileiro impugná-la, devendo ser anexada ao processo a impugnação e os documentos que a acompanharem.

Art. 168. No caso de denegação do pedido de naturalização caberá agravo de petição para o Tribunal Federal de Recursos.

Art. 169. O Juiz poderá autorizar a tradução do nome do naturalizando, se este o requerer.

Art. 170. Deferido o pedido o Juiz mandará expedir o título de naturalização.

Art. 171. Expedido o título e publicado na imprensa oficial do Estado, será este, em 48 horas, remetido ao Juiz de Direito da Comarca onde fôr domiciliado o naturalizando.

Parágrafo único. Onde houver mais de um (1) Juiz de Direito, o título será encaminhado ao da 1.^a Vara Cível.

Art. 172. Se o naturalizando, no curso do processo, mudar de residência, poderá requerer lhe seja efetuada a entrega do título na Comarca para onde houver transferido seu domicílio.

Art. 173. O título ficará sem efeito se a entrega não fôr solicitada, salvo motivo de força maior, no prazo de três (3) meses contados da data de sua publicação.

Parágrafo único. Decorrido êsse prazo será o título devolvido ao Juiz competente que, por simples despacho, mandará arquivá-lo, anotando-se essa circunstância no respectivo registro.

Art. 174. O Juiz de Direito fará a entrega do título solenemente, em audiência pública, na qual explicará ao naturalizando a significação do ato, advertindo-o sobre os direitos e deveres que acarreta.

Art. 175. O Juiz competente fará constar o ato da entrega do título em termo lavrado no livro de audiências e assinado por êle e pelo naturalizando.

Parágrafo único. O juiz competente mandará expedir ofícios comunicando o inteiro teor do título de naturalização ao I.N.I.C., ao Departamento Federal de Segurança Pública, ao Ministério da Fazenda e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 176. A naturalização só produzirá efeito após a entrega do título na forma do artigo anterior.

Art. 177. Os naturalizados gozarão dos mesmos direitos assegurados aos brasileiros natos, ressalvadas apenas as restrições estabelecidas na Constituição Federal.

Art. 178. Será nulo o título de naturalização se provada a falsidade ideológica ou material de qualquer dos documentos destinados à comprovação dos requisitos exigidos pelos artigos 161 e 162.

Art. 179. O processo para anulação da naturalização será da competência do Juiz dos Feitos da Fazenda Pública da Capital do Estado em que fôr domiciliado o naturalizando e terá início por solicitação do representante do Ministério Público Federal, ou representação de qualquer pessoa.

Parágrafo único. O rito da ação de nulidade será o estabelecido nos artigos 25 e 34 da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949.

Art. 180. Os requerimentos de naturalização que já se encontrarem no Ministério da Justiça e Negócios Interiores serão despachados de conformidade com a Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949.

VIII — DA EXPULSÃO DE ESTRANGEIROS

Art. 181. E' passível de expulsão o estrangeiro que atentar contra a soberania do Estado, e a ordem política ou social estabelecida na Constituição ou praticar os crimes ou contravenções previstas no artigo seguinte.

Art. 182. Fica ainda sujeito a expulsão o estrangeiro condenado por algum dos seguintes crimes ou contravenções:

- a) atentar contra a liberdade de trabalho;
- b) cometer crime eleitoral de caráter doloso;
- c) praticar contrabando, falsificação de moeda ou de títulos e papéis de crédito da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios;
- d) praticar o lenocínio, tráfico de mulheres, a corrupção de menores, ou se tornar culpado de violência carnal, estupro, defloramento, peculato, falência fraudulenta, estelionato, abuso de confiança, extorsão ou participação em sociedade secreta;
- e) exercer comércio ilícito de tóxicos e entorpecentes ou, de qualquer modo, se prestar a distribuí-los ou difundí-los;
- f) praticar vadiagem;
- g) tiver entrado em território nacional com infração dos preceitos legais;
- h) perturbar de qualquer forma o livre funcionamento das associações profissionais.

Art. 183. Não será expulso o estrangeiro que:

- a) tiver mais de dez (10) anos de residência legítima no país;
- b) fôr casado com cônjuge brasileiro;
- c) tiver filhos brasileiros vivos ou nascituros.

Art. 184. O estrangeiro só poderá ser expulso depois que o Judiciário, comprovado o fato determinante, se pronunciar em favor da expulsão.

Art. 185. Enquanto não se consumir a expulsão, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores poderá ordenar ou manter a detenção do expulsando, pelo prazo máximo de sessenta (60) dias.

Art. 186. A expulsão será revogada desde que cessem as causas que a motivaram.

Art. 187. O estrangeiro expulso que regressar ao território nacional antes de revogada a expulsão, ficará sujeito a nova expulsão.

Art. 188. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores providenciará para que sejam remetidas às autoridades policiais dos pontos de entrada de estrangeiros, bem como às autoridades consulares, fichas de qualificação dos indivíduos expulsos, acompanhadas das respectivas fotografias e individuais datiloscópicas.

Art. 189. O expulsando deverá ser notificado da ordem de expulsão e dos motivos que a justificaram, sendo-lhe assegurado o direito de defesa perante o Juiz dos Feitos da Fazenda Pública da Capital do Estado em que fôr domiciliado.

Art. 190. A defesa deverá ser promovida dentro do prazo de quinze (15) dias a partir da notificação, sob pena de confissão.

Art. 191. Apresentada a defesa o Juiz solicitará informações ao Ministério da Justiça, que as prestará no prazo de dez (10) dias, e requisitará, quando julgar necessário, o processo administrativo de expulsão.

Art. 192. O representante da União será ouvido no prazo de cinco (5) dias, findo o qual o Juiz competente marcará audiência dentro de dez (10) dias para a produção de provas e, no prazo de cinco (5) dias, proferirá sentença, na qual se pronunciará sobre a ocorrência ou não do motivo determinante da expulsão e a sua fundamentação legal.

Art. 193. Da decisão do Juiz cabe agravo de petição para o Tribunal Federal de Recursos.

Art. 194. Quando tiver ocorrido condenação por qualquer dos crimes ou contravenções a que se referem os artigos 182 e 183, a expulsão far-se-á depois de cumprida a pena.

Parágrafo único. Para esse efeito os Juízes e Tribunais remeterão ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dentro de cinco (5) dias depois de proferidas, cópias das sentenças contra estrangeiros, nos casos previstos nesta lei.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura do Distrito Federal — Criação de Subprefeituras

III — EXPOSIÇÃO GERAL DOS TÊRMOSE MOTIVOS DA REFORMA

OPORTUNIDADE DE SE INSTITUIREM AS SUBPREFEITURAS

A criação das subprefeituras tem sido objeto de numerosos debates e trabalhos, em diversas ocasiões. Vêzes sem conta incluiu-se em plataformas eleitorais, obtendo, sempre o melhor acolhimento, a mais favorável repercussão em tôdas as camadas e setores de opinião. E por que assim tem sempre acontecido? Entre outros motivos, talvez o que mais evidencie ao povo a utilidade e a necessidade das Subprefeituras seja a grande dificuldade que sente em manter seus contatos imprescindíveis com os órgãos da administração municipal. O contribuinte percebe claramente que certas atividades de rotina se resolvem nas repartições que procura e que frequenta; mas sabe que, surgida qualquer questão, embora de pouca monta, a qual ultrapasse o simples caso rotineiro, a solução só se encontrará nas altas esferas administrativas, cujos procedimentos não compreende, cujos titulares não conhece. Não sabe mesmo que entre um caso — pequeno, às vêzes fácil de resolver, pois sempre lhe atribui a solução óbvia — e a decisão final, estão situados um mar de funcionários, despachos, carimbos, repartições e “guichets” de protocolo. Pois bem, esta estranha sensação de “impossível”, que se apodera do contribuinte sempre que a verdadeira multidão de abrolhos burocráticos se lhe antepõe, é que justamente o faz acalentar a idéia vaga e informal de “uma prefeitura na sua rua” ou no seu bairro, de *uma Prefeitura*, isto é, de certa repartição que lhe resolvesse ela mesma os casos que inevitavelmente o levam a tôda hora perante o poder público municipal; todos êsses casos, que são muitos nesta época em que vivemos, de intensa ingerência estatal na vida privada do cidadão.

Êste estado de espírito condiciona favoravelmente o público para que bem aceite as subprefeituras. Mas, não somente o público assim reage. Um inquérito entre os dirigentes dos órgãos municipais de nível mais elevado provavelmente viria revelar que todos ou quase todos também as desejam. Na verdade, inexistindo, senão em mínimo grau, a delegação de autoridade, o que se verifica é uma situação quase insustentável para os dirigentes dos órgãos principais, no Distrito Federal. Ao Prefeito, aos Secretários e aos Diretores dos Departamentos, mas principalmente ao Prefeito e aos Secretários, cabe a obrigação de resolver tal montante de problemas de rotina e de casos individuais que tempo não lhes sobra para atender, como devem, no planejamento administrativo e no planejamento dos serviços públicos essenciais da municipalidade. Uma tal quantidade de decisões rotineiras e de soluções casuísticas, cometidas a um Prefeito ou a um Secretário municipal, de fato são perfeitamente capazes de afogar qualquer brilhante vocação de administrador probo e dinâmico.

São também maléficos os resultados da excessiva centralização, no tocante aos funcionários dos níveis menos elevados da hierarquia municipal. Ou por insuficiente delegação de autoridade, ou porque tal delegação não se tenha caracterizado com precisão, ou porque, numa sucessão, os Prefeitos e Secretários tenham sido homens absorventes, líderes influentes e enérgicos, naturalmente centralizadores (disso decorrendo como que uma verdadeira “devolução de competência”), ou ainda, finalmente, por todos êsses motivos, a verdade é que os funcionários dos níveis hierárquicos menos importantes, na Prefeitura hoje em dia quase não detêm autoridade. Ressalvados os despachos de rotina, os chefes das diversas repartições (desde

os simples setores até mesmo as divisões e serviços) nada ou pouco mais que nada podem resolver. Cresça um pouco o problema, complique-se ligeiramente uma situação processual, trate-se de caso que envolva interesse simplesmente além do correio, — eis que temos despacho assinado por Secretário e Prefeito. Entre os numerosos inconvenientes de tal situação, sobressai a influência negativa no moral dos funcionários de menor nível. Manifestamente, esta excessiva retenção da autoridade nos altos postos tende a formar, nos níveis intermediário e inferior, uma grande quantidade de chefes mais ou menos tíbios e, portanto, sem aptidão e sem condição para liderar os seus subalternos.

Os corolários são mais prejudiciais. Dêles pode-se inicialmente destacar esse conhecido fenômeno da administração municipal: uma grande massa de pequenos servidores sem iniciativa, incapaz de tomar a providência mais elementar, se esta providência ultrapassa a sucessão já prevista dos carimbos e das informações padronizadas; — massa de pequenos funcionários que sentem não pertencer realmente a um serviço de carreira, e por isto não têm perspectivas nem aspirações salvo quanto à possibilidade de um abono, de uma letra a mais no padrão de vencimento, de uma “reestruturação”, por milagre da providência divina, — massa de funcionários canhestros no trabalho e dêste desinteressados, entregues pura e simplesmente à enfadonha obrigação, de todo o dia suportar cinco ou seis horas de “expediente”, durante as quais atende precariamente a um público irritado e sófrego de soluções.

Em contraposição — e este é outro corolário — constituiu-se uma chamada “elite” de funcionários municipais (integrada por pessoas de elevados vencimentos) que está mais atenta no “emprego” que no trabalho, que praticamente não está (ou não se sente) vinculada a uma hierarquia funcional, composta de servidores que não respeitam e às vezes nem consideram os chefes imediatos. E’ que os sabem destituídos de qualquer autoridade real, dependentes dos Secretários e até do Prefeito, para quaisquer atos de maior significação sabem-nos temerosos de atitudes mais importantes, já que não estão habituados a assumir responsabilidades.

Pois bem, essas conseqüências do precário sistema de delegação de autoridade serão fortemente contrabalançadas pela criação das subprefeituras. Não somente, porém. Os modernos tratadistas de organização e de administração pública erigiram num quase pos-

tulado a regra segundo a qual a autoridade deve estar concentrada no próprio âmbito onde ocorrem os fatos e problemas cuja solução dela depende. Ora, sobre corrigir ou minorar os erros apontados, a criação das subprefeituras não é senão, em certo sentido, uma aplicação dêsse postulado uma vez que importará em extensa delegação de autoridade, enfeixando-a tanto quanto possível nas mãos daqueles que, diretamente, superintenderão os serviços prestados ao público.

Mas não somente a circunstância de solucionar alguns problemas cruciais, ou de minorar-lhes as conseqüências, é que justifica o projeto. E nem apenas o acolhimento favorável da idéia é que lhe torna oportuna a execução. Este acolhimento, já se disse, é do público em geral, que almeja solução rápida e cômoda para os seus problemas habituais; é do próprio administrador, ou seja, dos próprios dirigentes dos órgãos principais, que desejam ardentemente a redução, a limites razoáveis, de suas funções, para que melhor se possam dedicar aos problemas básicos dos setores que dirigem; à da imprensa que, na sua função social de porta-voz das aspirações públicas, vem permanentemente propugnando pela instituição das subprefeituras. Não somente, porém, a aceitação geral ou algumas vantagens dessa medida é que lhe justificam a execução, repita-se. De fato, no atual estágio de desenvolvimento do Rio de Janeiro, quer geográfico, pela extensão da cidade ao longo de um eixo de mais de quarenta quilômetros; quer demográfico pois já abriga cerca de três milhões de pessoas; quer econômico, face ao considerável e sempre crescente progresso da indústria e do comércio; a *instituição das subprefeituras é um imperativo de técnica de administração.*

Chegou-se ao ponto em que tal medida assume um caráter verdadeiramente inadiável, pois não há como protelar a implantação de soluções que aproximem as atividades administrativas das áreas a que se destinam, que mais intimamente integram num mesmo todo certas funções e serviços municipais, de um lado, e, doutro, as exigências e necessidades de determinados grupos da população carioca, os quais se caracterizam, especialmente, pelo fator *área habitada*. Em face de tal razão, pode-se dizer que a instituição das subprefeituras é um problema de solução tanto mais oportuna e até mesmo urgente quanto mais se deva reconhecer de boa-fé, que em rigor temos no Distrito Federal, atualmente, concentrações de população, em zonas determinadas, com atividade econômica própria, se não com hábitos de vida e procedimento bas-

tante diferenciados, que constituem verdadeiras *comunidades*, quase cidades diferentes, que apenas por certos liames se aglomeram para formar a grande urbe. E' portanto essencial, na presente oportunidade, aproximarmos a administração municipal, descentralizar os serviços públicos na base de áreas que concentrem determinados conjuntos de interesses.

Além de oportuna a instituição das subprefeituras; além de útil e necessária, essencial mesmo, por constituir verdadeiro imperativo técnico e por objetivar uma forma superior de prestação de serviços públicos, a criação das subprefeituras é *também obrigatória, da lei*. Efetivamente, a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei Federal n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), baixada evidentemente com fins de complementação da Constituição, (1) prevê a subdivisão do Distrito em subprefeituras, cometendo a iniciativa da medida ao Prefeito. Eis como fala o texto legal:

"Art. 41. O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será subdividido 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."

Portanto, determinada que foi por lei federal a providência que ora se procura concretizar, é principalmente providência obrigatória, cujo adiamento consistiria em evidente desobediência a essa mesma lei federal, pois se prazo não lhe marca o diploma legal, fá-la entender necessária e exequível quando oportuna. E oportuna o é, como se mostrou sobejamente.

OPORTUNIDADE DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA GERAL

A reorganização das Secretarias e dos mais órgãos (não secretarias) ora existentes constitui evidentemente um corolário da instituição das subprefeituras, por um lado, e, doutro lado, medida que se impõe:

a) para que, retirados das Secretarias e das outras unidades certos serviços que devam

passar às subprefeituras, seja possível rearticular racionalmente aquelas, mediante a reestruturação e sistematização da autoridade e das atividades remanescentes. E' óbvio e dispensa maiores explicações o fato de que, amputando-se um serviço daqui, retirando-se atividade acolá para integrá-los nas subprefeituras, os conjuntos atuais se transformarão em meros organismos desmantelados, completamente incapazes de operar antes que uma reorganização cuidadosa novamente os apreste;

b) para que, no ensejo em que se farão forçosamente tão radicais reformas, se corrijam e extirpem alguns defeitos organizacionais cristalizados pela tradição, ou instituídos por leis, decretos e portarias de administradores menos avisados.

Esta é, de fato, a verdadeira oportunidade para reorganização geral dos serviços do Distrito Federal, e para melhor definição das linhas e dos graus de autoridade e responsabilidade, bem como do grau de autonomia e do "status" jurídico de certas repartições cujas correlações, na estrutura administrativa municipal, não estão bem definidas.

OS LIMITES DA REORGANIZAÇÃO

O problema ficou, assim, equacionado: instituir as subprefeituras, desde logo fixando-lhes a competência, a base legal orgânica, as atribuições e mesmo as generalidades da linha de operações; e promover a reorganização das Secretarias e repartições não secretarias.

Assim enunciada a questão, não se pode, talvez, à primeira vista, idealizar-lhe ou compreender-lhe a magnitude e a dificuldade. Nalguns itens do próximo subtítulo — "Imperfeições Principais da Atual Organização Municipal" — tenta-se dar uma noção dos vultosos e intrincados problemas organizacionais da municipalidade, enumerando os capitais e descrevendo as mais calamitosas falhas. Por agora, no entanto, basta lembrar alguns aspectos da reinante situação caótica do pessoal, ou salientar a amplitude da organização municipal — que é vista — a ponto de utilizar cerca de 70.000 servidores e de efetuar uma despesa anual da ordem de nove bilhões de cruzeiros (Cr\$ 8.963.335.972,60 é o previsto no orçamento de 1955 Lei n.º 809, de 16 de dezembro de 1954); basta recordar que há muitos anos não se tomam providências gerais organizadoras e que, à margem dessa completa ausência de planejamento organizacional, órgãos e mais órgãos têm surgido como cogumelos e desaparecido como simples mariposas, criados e extintos por atos muitas

(1) O art. 25 da Constituição Federal determina: "A organização administrativa e a judiciária do Distrito Federal e dos Territórios regular-se-á por lei federal, observado o disposto no art. 124".

vêzes esdrúxulos, destituídos de qualquer critério técnico, apenas para atender a um verdadeiro casuismo administrativo; basta frisar que este constante suprimir e criar de repartições, e que as modificações de tódá hora, introduzidas na competência e na situação hierárquica e estrutural dos diversos órgãos, têm produzido tremendas lacunas e são responsáveis por numerosas duplicações de funções, bem como por uma péssima distribuição de competência e de atividades, o que tudo resulta em desentendimento generalizado e culmina em verdadeira situação de irresponsabilidade para todos os órgãos em geral e para cada um em particular; basta lembrar isso tudo — que de seguida se comprova ponto por ponto, quer nesta exposição (em linhas gerais), quer nos relatórios anexos (com mais minúcia) — para que pelo menos se vislumbrem a magnitude e a extrema complexidade desse fantástico problema que é o de — *reorganizar a Prefeitura do Distrito Federal*.

Essa magnitude e essa complexidade constituem a mais importante limitação que se impôs ao trabalho de elaborar o presente projeto de reorganização. Desde logo se verificou que, a par das naturais dificuldades relativas ao critério para determinar as áreas das sub-prefeituras e para identificar os serviços municipais que lhe deveriam ser transferidos, o principal obstáculo era determinar o grau de profundidade do trabalho reorganizador. Apresentou-se uma alternativa:

a) ou limitar esse trabalho a uma organização de cúpula — isto é, a redistribuição geral de competência, à extinção, criação e reagrupamento de repartições, e à bem definida situação de autonomia ou de integração hierárquica (ou seja, reforma de estrutura) — deixando-se para posterior implementação as exigências de reorganização minuciosa;

b) ou, desde logo, empreender trabalho reorganizador completo, que além dos aspectos citados no item anterior compreenderia, entre outras coisas, a análise de tódas as atividades das repartições; a sistematização dos mesmos em pormenorizadas rotinas; a fixação de adequados métodos e normas de trabalho; a cuidadosa recuperação do pessoal, mediante redistribuição de atividades aos servidores, em base de capacidade verificada; o aperfeiçoamento dos padrões operacionais relativos a serviços de certo vulto, como os de protocolamento, cadastro e arquivo; e muitas outras providências que os fatos de todos os dias demonstram necessárias e urgentes.

Em tese, poderia optar-se por uma ou por outra atitude. A última permitiria, inclusive,

que se aplicassem os mais modernos padrões de organização, que se trouxessem a um plano pragmático as mais recentes conquistas da técnica de administração, quer relativas aos problemas de organização e métodos, quer ligadas às questões de licitação e de administração positiva de pessoal, — tudo em auxílio de uma solução tanto quanto possível completa dessa crucial crise de eficiência da administração municipal carioca. A primeira atitude — reforma de cúpula embora — seria de qualquer modo o passo inicial para a segunda, podendo simplesmente realizar-se dentro de certos critérios já tradicionais (mas ainda incontestados) da teoria da organização, segundo os quais se admite, na reorganização de vastos conjuntos uma providência inicial de ordenação dos principais elementos orgânicos, dos principais fatores, de modo que desde logo se obtenham grandes agrupamentos homogêneos, cada qual se possa analisar e minuciosamente organizar posteriormente, de per si. Fora da tese, porém, e transferida a escolha para um plano pragmático, os fatores circunstanciais exciuram a alternativa e impuseram a primeira hipótese. Eis que:

a) o trabalho de completa reorganização, pelo seu vulto, exigiria a participação de uma verdadeira equipe de técnicos de organização e de alguns técnicos de administração de pessoal, dos quais a Prefeitura não dispõe. Seria preciso contratá-los, o que não se conseguiria com facilidade, pois no Brasil ainda é pequeno o corpo de profissionais desse ramo; e a maioria dos que aparecem é logo absorvida pelo serviço público federal ou por entidades especializadas. O único processo de obter tais técnicos seria prepará-los. Mas isto levaria muito tempo e demandaria certas providências orçamentárias e legais, sendo pois inexequível;

b) mesmo dispondo-se de uma equipe de técnicos, ainda assim o plano de organização minuciosa dessa vasta massa informe que é a burocracia municipal exigiria tal prazo que não se poderia projetá-lo em tempo útil isto é, em tempo condicente com a urgência de reorganizar os serviços da Prefeitura.

Por tais razões, resolveu-se apelar para a menos ambiciosa porém mais imediata reforma de cúpula; e promoveu-se um trabalho de organização apenas limitado àquelas citadas partes: redistribuição geral de competência; instituição, extinção e reagrupamento de órgãos; definição exata de estrutura de autoridade ou de autonomia administrativa de certas repartições (conforme o caso). Afora disto e a título de exceção.

consideram-se alguns poucos problemas de reorganização minuciosa; e é assim que, como antecipação de um mais completo trabalho reorganizador, o diploma legal anexo já inclui algumas regras relativas ao aperfeiçoamento de normas e métodos de trabalho, o que se fez apenas para atender a certos problemas que estão a exigir soluções inadiáveis. Principalmente problemas relativos à maior brevidade e simplicidade do andamento de processos.

Quanto aos efeitos úteis do trabalho de reorganização que ora se propõe, cumpre ainda ressaltar que somente com o tempo se produzirão em tôda a sua plenitude. Em primeiro lugar, porque tal trabalho terá de completar-se oportunamente, pela reorganização interna e minuciosa dos diversos setores gerais agora fixados. Em segundo lugar, porque a fase de transição em que ingressará a administração municipal, para adaptar-se à nova estrutura orgânica e à nova situação oriunda da instituição das subprefeituras, certamente será assinalada pela necessidade de vários ajustamentos pragmáticos, não só das pessoas, isto é, do funcionalismo e do contribuinte mas também de procedimentos até espaciais. Antes de se obterem efeitos úteis, em verdade o que se terá é de vencer algumas difíceis situações e desenvolvimentos, felizmente transitórios.

IMPERFEIÇÕES PRINCIPAIS DA ATUAL ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

Nos itens precedentes, alguns vícios da atual organização administrativa foram de passagem referidos para demonstrar a necessidade de uma reorganização geral. Agora, para que melhor se compreendam as linhas mestras e as providências fundamentais adotadas na reforma, as quais se acham sumariadas mais adiante, convém relacionar êsses defeitos orgânicos maiores, pelo menos aqueles mais gerais, que afetam a organização em seu todo. (2)

INSUFICIENTE E IMPRECISA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

De logo, pode-se notar que a administração local não ficou totalmente alheia à moderna tendência para organizar descentralizadamente certas atividades. Efetivamente, ao

lado da organização administrativa centralizada (repartições integradas na tradicional estrutura orgânica e sujeitas a controle hierárquico), desenvolveram-se e coexistem alguns órgãos que detêm certo grau de autonomia administrativa e, assim, podem considerar-se de administração descentralizada, ou indireta. Entretanto, poucas são as entidades desse gênero, na administração municipal, e mais numerosas poderiam e deveriam ser, pois muitas atividades públicas, por causa de certas peculiaridades, mais eficientes se desempenham por via de administração indireta. Em síntese: o fenômeno da descentralização, embora se venha operando na administração municipal, não atingiu suficiente grau de intensidade, que conviria tanto por causa da verdadeira hipertrofia do sistema de administração direta como porque muitas funções e atividades estão — mas não deveriam estar — a cargo das repartições envolvidas pelo controle burocrático. Destarte, vários serviços ora prestados pelas repartições do sistema centralizado podem com vantagem atribuir-se a organismos autônomos, que se criem, principalmente os serviços industriais, como o Laboratório de Produtos Terapêuticos ou o Serviço de Asfalto, da Secretaria Geral de Viação e Obras, e os chamados de utilidade pública, por exemplo, o de águas e esgotos ou o de coleta e aproveitamento do lixo. Além desses, alguns outros, tal seja o Jardim Zoológico.

Afora essa conveniência de se instituírem novos órgãos de administração descentralizada, há de notar-se, no tocante aos existentes, que muitas vezes as suas leis institucionais são lacunosas e não definem com clareza certos aspectos essenciais: — nem o tipo do órgão (dentro da sistemática estabelecida pela doutrina); nem as conexões dele com a administração central (no tocante ao exercício do controle legal que a esta compete); nem o mecanismo e as fórmulas desse controle legal; nem a necessária afetação de recursos próprios. Não que essas falhas sistematicamente concorram. O que se afirma é que uma, ou algumas, sempre se verificam. O exame de certos casos bem poderá prová-lo.

Tome-se, por exemplo, a legislação que diz respeito ao Montepio dos Empregados Municipais. Lendo-a, infere-se que esse órgão não pertence à administração centralizada municipal. E de fato, porque "... terá economia, escrituração e caixa inteiramente separadas das da Prefeitura..", (3) porque os seus

(2) Nas partes seguintes deste Relatório examina-se particularmente a situação interna de cada Secretaria e, então, apontam-se com mais minúcia as deficiências de organização encontradas.

(3) Decreto n.º 3.397, de 9-5-1930, art. 2.º.

recursos, como se vê nas leis que regulam a matéria, não se constituem todos pela forma de constituição habitual dos recursos das repartições do sistema de administração direta (ao contrário na maioria decorrem das contribuições e jóias dos associados, dos emolumentos que estes pagam pela prestação de certos serviços como os empréstimos e as fianças das doações dos legados, etc.); (4) e por outras circunstâncias, que das leis se depreendem com maior ou menor clareza. Mas também não é uma entidade particular, nem uma simples associação de classe, porque outra parte dos seus recursos se constitui de contribuições estatais obrigatórias por lei (50% dos impostos sobre loterias municipais e 10% dos impostos cobrados aos mercadores ambulantes); (5) — porque é dirigido por "... um diretor, um secretário e um subsecretário, nomeados pelo Prefeito..." (6) porque todas as suas atividades são exercidas conforme preceitos instituídos por decretos municipais específicos, etc.

Ora, se o Montepio não é uma repartição pública do tipo comum e se não é uma entidade particular, qual o seu "status" jurídico? — Eis o que não esclarecem as leis. Eis o que não se pode saber a rigor, tanto porque ditas leis não o fixam taxativamente, como porque a análise dos elementos legais característicos não permite, por insuficiência destes, que se chegue a qualquer conclusão exata. O Montepio é tido geralmente como uma autarquia. Mas será que os seus caracteres orgânico-jurídicos coincidem com aqueles que a doutrina considera típicos das autarquias? Em rigor, pelo menos, tal não ocorre, senão com alguns caracteres. No consenso geral dos tratadistas, são os seguintes os elementos essenciais à definição do ente autárquico:

- a) prestação de serviços públicos;
- b) autonomia administrativa;
- c) criação legal;
- d) afetação legal de recursos próprios;
- e) personalidade jurídica de direito público interno.

Admitindo-se que o pagamento de benefícios e a assistência social a servidores do

Estado constituam serviço público; sabendo-se, como é sabido, que o Montepio foi instituído ou pelo menos reconhecido por lei; e que também por lei dispõe de recursos próprios, que lhe integram economia independente; — é forçoso reconhecer que coincidem esses três caracteres com os caracteres *a*, *c* e *d*, das autarquias. Mas quanto aos outros dois, ou seja quanto aos caracteres *b* e *e*, do "status" legal do Montepio não se deduz tal coincidência, porque:

I — Personalidade jurídica de direito público interno não se presume, simplesmente. Deve ser declarada taxativamente ou pelo menos deve estar consubstanciada em disposições legais que, por lhe citarem os elementos jurídicos constitutivos, a tornem patente. E tal não se dá no caso do Montepio.

II — Autonomia administrativa pressupõe três condições essenciais: primeira, independência de qualquer subordinação hierárquica; segunda, controle da legalidade dos atos do ente autárquico, por um organismo ou autoridade em lei designada quer através de decisões proferidas em recursos contra aqueles atos, quer mediante exame de orçamentos, balanços e relatórios, quer de acordo com outras fórmulas também em lei preceituadas; e terceira, controle político (ou de política administrativa) sobre a autarquia, como decorrência da livre nomeação do seu dirigente máximo ou dos seus dirigentes principais, pela autoridade competente para tal e ainda na lei indicada. Pois bem, somente essa terceira condição, a rigor, é preenchida, no caso do Montepio. De fato o Prefeito nomeia-lhe o Diretor, o Secretário e o Subsecretário. As outras duas condições não são preenchidas. Nas leis que regem a matéria não há notícia de instâncias superiores de recurso contra os atos do Diretor; não se mencionam órgãos nem fórmulas para exercício de controle legal sobre os atos da entidade; e em contraposição estabelecem-se tais possibilidades de interferência do Prefeito nos atos de menor importância e nas medidas de gestão interna do Montepio que, praticamente, se anula a autonomia administrativa desse órgão.

Ao fim dessa análise, conclui-se, então, que o Montepio dos Empregados Municipais não é uma repartição da administração centralizada nem é uma entidade particular ou uma associação de classe; que não é, pelo menos a rigor, uma autarquia; e por diferenças óbvias, sabe-se também que o Montepio não é uma entidade concessionária, nem arrendatária, que não é uma sociedade de economia mista e que não é uma fun-

(4) Decreto n.º 3.397, de 9-5-1930, art. 3.º.

(5) Idem. Embora jamais se tenham efetivado, os dispositivos transferidos continuam em vigor. E o Montepio, se não foi beneficiado de uma forma, foi de outra, e vem recebendo contribuições da Prefeitura, como, v.g., em virtude da Lei número 444, de 1949.

(6) Decreto n.º 6.184, de 30-3-1938, art. 1.º. Modificado pelo art. 8.º do Decreto n.º 8.233, de 13-9-45, que transformou o subsecretário também em secretário.

dação. Portanto, conclui-se tudo isso para em última instância verificar-se que as leis institucionais do Montepio se elaboraram, votaram e sancionaram à margem de qualquer critério técnico ou jurídico. Disso decorrem muito naturalmente situações de confusão e irresponsabilidade, interferências indevidas, medidas de emergência, senão ilegais pelo menos extralegais cada vez que ocorre situação imprevista, bem como outros graves e manifestos inconvenientes.

Pois bem, "mutatis mutandis" e total ou parcialmente, podem fazer-se críticas idênticas, e até mais algumas críticas, à situação dos outros órgãos municipais que desfrutaram certa dose de autonomia administrativa, pois esta expressão, na realidade, quando aplicada ao fenômeno da "descentralização" como ocorre no Distrito Federal, geralmente significa — com todos os inconvenientes que daí advêm — o seguinte:

a) independência dos procedimentos burocráticos comuns, mas, sem ter a contrabalança-la as necessárias medidas de controle legal;

b) desconcentração do sistema centralizado, do qual se apartam certas atividades, mas sem o contrapêso do processo de descentralização baseado no planejamento administrativo geral.

HIPERTROFIA DA AUTORIDADE DO PREFEITO E DISPERSÃO DE COMPETÊNCIA

No sistema centralizado, as sete Secretarias, a Procuradoria Geral e a Superintendência de Transporte são os órgãos principais, mas não os únicos. Há um número variável, às vezes elevado, de órgãos que não integram as secretarias e se subordinam diretamente ao Prefeito.

Freqüentemente tais órgãos são instituídos por decretos; noutros casos, por simples atos administrativos. Alguns deles, principalmente destes últimos, têm vida transitória. Diversos, porém, justamente os do primeiro grupo, muitas vezes criados para cuidar de problemas perfunctórios ou transitórios, depois de superados tais problemas ainda assim inutilmente permanecem, embora tenham existência circumsrita apenas às disposições legais que os instituíram ou, no máximo, aos cargos ocupados e aos âmbitos espaciais onde lhes localizaram as sedes. Outros, entretanto, desempenham atividades importantes, mas que em muitos casos melhor se enquadrariam entre as atribuições dos órgãos de linha in-

tegrantes das Secretarias; e costumam até duplicá-los em parte ou fazer-lhe concorrência.

Como resultado dessa multiplicidade e superposição de órgãos, ocorre verdadeira dispersão de competência em torno de certos problemas, por vezes básicos. E daí advêm ou podem advir determinadas conseqüências perniciosas, como por exemplo:

a) que autoridades várias, situadas em posições diversas, permaneçam em constante estado de indecisão, temerosas de tomar providências, cada uma sempre na expectativa de que as medidas necessárias partam da outra;

b) que o andamento dos serviços se caracterizem por uma acentuada falta de iniciativa, por uma decorrente morosidade e até por deficiência absoluta, como conseqüência imediata da circunstância anteriormente citada;

c) ou que, ao contrário, autoridades várias situadas em posições diversas, determinem providências contraditórias e mesmo se ponham em atitudes opostas (embora até por simples descoordenação), daí resultando muitos empecilhos para o andamento dos serviços prováveis, gastos inúteis e, eventualmente, alguns entrechoques e animosidades pessoais entre os dirigentes.

Este quadro assim teoricamente exposto pode parecer exagerado. Mas atentando-se na realidade, ver-se-á que éle a representa.

Outra importante e perniciosa conseqüência da proliferação de tais órgãos não secretariais é que ela hipertrofia a autoridade do Prefeito, que o sobrecarrega de contatos na maioria das vezes injustificados. Agrava-se ainda a situação porque, além das múltiplas relações administrativas diretas com os subordinados, o Prefeito do Distrito Federal é obrigado às relações políticas com a Câmara dos Vereadores e com o Senado (em certos casos) e mais ainda, como representante da cidade deve constantemente comparecer a cerimônias e solenidades em que sua presença é imprescindível. Tudo sem contar ao que o obriga a inadequada legislação financeira e de contabilidade pública, pela qual quase todas as iniciativas do que decorram despesas — e são quase todas — dão oportunidade a obrigatórios e sempre formais despachos do Chefe do Executivo, entorpecendo as atividades administrativas municipais e a impedir, em seu âmbito, a exata e devida definição de responsabilidades.

PRETERIÇÃO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS

Quer mediante processo tradicional de integração, quer em consequência de leis especiais as atividades destinadas a colmar os *objetivos gerais* da administração municipal — isto é, as que se classificam entre as chamadas *atividades fins* — resultaram grupadas à base desses mesmos objetivos bem como atribuídas a cinco Secretarias. Como, porém, o número dos objetivos gerais é maior que o das Secretarias, ocorreu naturalmente que cada uma destas tivesse a seu cargo atribuições relacionadas com dois ou mais objetivos gerais.

Já as *atividades-meio* da administração municipal, tanto quanto foram institucionalizadas, vieram a formar quatro conjuntos: três decorrentes de grupamento a base da técnica e outro conseqüente de grupamento à base do material; aquêles três cometidos a duas Secretarias Gerais, e uma Procuradoria, êste último confiado a uma Superintendência. As Secretarias organizadas à base da técnica são a Secretaria Geral de Administração que se incumbem de atividades de administração geral e a Secretaria Geral de Finanças, à qual competem as atividades de administração financeira. A Superintendência, que se denomina Superintendência de Transporte, zela pela manutenção dos veículos da Prefeitura e em geral provê para as repartições municipais, os seus problemas de transporte. A Procuradoria Geral estão afetas atividades jurídicas.

São as seguintes as Secretarias organizadas conforme os objetivos principais da administração:

— Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio;

— Secretaria Geral de Educação e Cultura;

— Secretaria Geral do Interior e Segurança;

— Secretaria Geral de Saúde e Assistência; e

— Secretaria Geral de Viação e Obras.

Como se disse e agora se evidencia da simples leitura dos nomes cada uma das Secretarias Gerais exerce atividades relativas a dois ou três objetivos gerais da administração. Pois bem, daí tem resultado que, numa dada Secretaria, geralmente prevalece um dos objetivos, em detrimento do outro ou dos outros, que também lhe incumbem. É conveniente exemplificar:

Na Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio a maioria das atividades e verbas se aplicam ao objetivo *agricultura*. (7)

Basta ver-se que *doze* Serviços e *seis* postos, isto é, *dezoito* órgãos, operam em tal setor; ao passo que *apenas* quatro Serviços cuidam de *indústria* e de *comércio*, constituindo um único Departamento, que tem justamente êsse nome: de Indústria e Comércio.

Outro exemplo: salvo porque mais acentuado o fenômeno de atrofia de atividades dedicadas a um dos objetivos, não difere da situação acima descrita a que se verifica na Secretaria Geral de Educação e Cultura. Os órgãos que a integram (considerados os órgãos de operação, isto é os órgãos de base, e não os grupos de órgãos ou Departamentos) assim se podem distribuir quantitativamente pelos objetivos a que servem: (8)

a) três exercem atividades administrativas da Secretaria;

b) *trezentos e oitenta e quatro* são estabelecimentos de ensino ou cursos regulares (não incluídos cursos de alfabetização de adultos nem os de educação complementar, e incluídos os cursos supletivos para adultos); e *oitenta e um* são órgãos de administração, orientação e assistência sanitária escolar (inclusive os trinta distritos educacionais a que se filiam as escolas primárias); ao todo, pois, *quatrocentos e sessenta e cinco* órgãos;

c) apenas *dez* repartições ou institutos se dedicam ao objetivo *cultura*.

Nessa ordem de fatos e apreciando a questão percentualmente, chega-se à conclusão de que as atividades da Secretaria Geral de Educação e Cultura se distribuem pelos seus dois objetivos na seguinte proporção (números redondos):

a) 98% das atividades aplicam-se ao objetivo *educação*;

b) apenas 2%, ao objetivo *cultura*.

Uma análise da distribuição de atividades pelos objetivos a que se dedicam mostraria

(7) A palavra *agricultura*, quer como parte do nome da Secretaria, quer com o sentido que lhe está sendo atribuído neste texto, é usada na acepção mais abrangente, que inclui a cultura da terra, a pecuária, a avicultura, a sericultura, a apicultura, o próprio reflorestamento etc.

(8) A discriminação, é claro, não está feita com muito rigor. Primeiro porque há órgãos que se dedicam aos dois objetivos. Em casos tais, levou-se em conta o objetivo preponderante. Segundo, porque se baseou tal discriminação numa análise sumária das atividades, já que se destina a exemplificar.

que o mesmo fenômeno ocorre nas mais Secretarias, em maior ou menor grau, ficando assim demonstrado que alguns objetivos essenciais da administração recebem preponderante tratamento, em detrimento de outros, que são preteridos, — tudo principalmente como decorrência de um defeito organizacional.

E' verdade que se poderia argumentar: se não se desenvolveram as atividades pertinentes a certo objetivo geral da administração, por exemplo se não se desenvolveram as atividades necessárias ao aprimoramento da cultura pública. é porque êsse dado objetivo não apresentava, ou não vem apresentando suficiente relevância, que justifique aquê desenvolvimento. Tal não se dá, porém, na verdade. Realmente, a falta de planejamento administrativo e a conseqüente falta de uma suficiente organização de meios de operação, destinados à consecução de certo objetivo, é que, perpetuando-se pela inércia, acabaram por atrofiar as atividades relativas a tal objetivo.

ALEATÓRIO E IMPERFEITO GRUPAMENTO DE ATIVIDADES

Quando se procura classificar as atividades e funções públicas, para o fim de formar grupos homogêneos, que possam constituir o campo de ação dos grandes organismos de cúpula (por exemplo Secretarias Gerais como as da Prefeitura), ocorrem sempre certas dificuldades, tais como as seguintes:

a) quanto mais o organizador se afasta da base, isto é, quanto mais se afasta de determinados serviços específicos, mais difícil lhe fica identificar caracteres de homogeneidade, realmente importantes, das unidades operacionais, com base nos quais possa logicamente grupá-las; e isto muitas vezes resulta na instituição de um indesejável mas inevitável organismo de primeira grandeza, no qual reúne uma série de repartições e unidades heterogêneas. Noutras palavras, em toda organização considerável e de múltiplas e complexas funções, quase sempre um dos grandes departamentos é, por assim dizer, o "departamento miscelânea", em que se juntam repartições diversas apenas por falta de melhor remédio e para atender a imposições outras e várias, tais como as que decorrem do limitado alcance do controle, dos problemas especiais, da necessidade de coordenação por via de liderança e da necessidade de classificação para fins de sistematização;

b) inversamente, se o organizador, para chegar às unidades de trabalho ou a grupos homogêneos dessas unidades, parte da cúpula, procurando *a priori* estabelecer determinados âmbitos de operação, tem que basear-se em simples noções tradicionais. Mas estas nem sempre correspondem às realidades de que está tratando e indicam os âmbitos operacionais principalmente em termos do sentido literal de palavras e muito pouco em função do conteúdo mesmo dêsses setores de atividade. Destarte, o organizador corre pelo menos dois grandes riscos: o primeiro, o de obter setores mutuamente disformes, quanto ao volume do trabalho e complexidade, se na prática se verifica que alguns de tais setores, para uma dada jurisdição administrativa, são muito mais ou muito menos importantes que os outros e, pois, envolvem atividades muito mais ou muito menos complexas e numerosas; segundo, certos "campos funcionais" (9) existem que importam essencialmente em atividades de naturezas várias, as quais pelo próprio gênero podem parecer atinentes a diferentes âmbitos operacionais, mas que pragmaticamente e só por tal razão, não podem nem devem ser dispensadas sob pena de se fracionar o certo e determinado "campo funcional" que elas

(9) E' verdadeiramente impossível estabelecer uma perfeita classificação das atividades administrativas, formando com elas grupos disjuntos, inconfundíveis, nitidamente delimitados. Realmente, qualquer classificação daquelas atividades resultará sempre em grupos que pelo menos em parte se interpenetram e que apenas imperfeitamente se delimitam, residindo a arte da organização em obter o melhor sistema de agrupamento possível, em dada situação.

Entretanto há determinados serviços específicos que por diversas razões devem ser prestados por um certo órgão (simples ou complexo, não importa), o qual detenha tôdas as funções pertinentes àquele serviço, isto é, certos serviços há que têm de ser prestados mediante um determinado conjunto unido de atividades e funções; e só assim é que se efetivam com exatidão e eficiência. Por exemplo: o problema do urbanismo de uma cidade. Trata-se de tomar uma série de medidas e providências, em caráter permanente e sistemático, de conformidade com determinado plano e com uma única orientação uniforme e integrada. Isto pressupõe uma só fonte de liderança definida e unidade de vistas de todos quantos operam no trabalho de urbanismo da cidade. Há, no caso, uma integral. Portanto, pode-se dizer, um "campo funcional" definido. Qualquer dispersão de atividades como essas, essenciais em conjunto, porque pertencentes a um certo "campo funcional" e porque quando reunidas é que servem à consecução de determinado objetivo específico, fatalmente significará menor eficiência, desentendimentos processuais, duplicação ou deficiência de operações e, finalmente, o que é pior significará resultados imperfeitos ou mesmo negativos para o esforço de trabalho despendido.

deveriam forçosamente integrar, por motivos de essencial conveniência.

Claro que, no curso do trabalho organizador e a par dos procedimentos técnicos definidos, é possível ponderar todos esses elementos concorrentes e operar certas alterações e adaptações sucessivas, depois que se tenham alguma visão analítica e alguma visão de conjunto do todo que se organiza. E é claro que, além disso existem certos recursos para contornar as dificuldades apontadas, como a operação de unidades diversas em torno de um certo programa ou projeto previamente definido e como o entrosamento de diferentes organismos através de um eficiente sistema de relações interdepartamentais.

Isto pôsto, sem risco de equívoco pode-se dizer que a atual organização administrativa da Prefeitura está marcada por todos os aludidos erros graves de organização que costumam advir das dificuldades organizacionais acima apontadas. Um rápido exame da administração municipal cabalmente o demonstrará.

De fato, assinalou-se que, acima de certo nível — geralmente um nível já bastante

apartado das unidades básicas de operação, acentuam-se as dificuldades de identificar elementos de homogeneidade realmente importantes, característicos dos diversos órgãos, para fins de grupamento. E' que daí resulta, quase sempre, em toda organização de grande vulto, um indesejável mas inevitável "departamento miscelânea". Na Prefeitura, esse papel estava naturalmente reservado à Secretaria Geral do Interior e Segurança, como aliás acontece nas organizações administrativas das diversas unidades da Federação, pelo simples fato de que a palavra *Interior* não tem no caso, um conteúdo próprio e, por isto, pelo menos formalmente, não é incompatível com os nomes ou atividades de quaisquer órgãos que venham a integrar uma Secretaria ou um Ministério assim chamado. Efetivamente, a Secretaria do Interior e Segurança constituiu um verdadeiro "departamento miscelânea", já que, a exceção de algumas atividades pertinentes à *segurança*, as mais foram nela integradas apenas por não oferecerem possibilidades de um grupamento melhor. Excetuados os órgãos de administração geral da citada Secretaria, eis os demais:

1. Órgãos pertinentes à segurança:

Polícia de Vigilância:

- Serviço de Inspeção;
- Serviço de Coordenação;
- Serviço de Contrôlo;
- Serviço de Correspondência;
- 16 Distritos de Vigilância.

Delegacia de Fiscalização de Inflamáveis do Departamento de Fiscalização.

2. Órgãos diversos, grupados nesta Secretaria simplesmente por não oferecerem melhor base de integração:

Departamento de Fiscalização, exceto a Delegacia de Fiscalização de Inflamáveis citada acima:

- Delegacia de Fiscalização Externa;
- Delegacia Fiscal de Emplacamento;
- 16 Delegacias Fiscais (distritais);
- Serviço de Fiscalização de Diversões;
- Serviço de Contrôlo de Infrações;
- Serviço de Correspondência.

Departamento de Geografia e Estatística:

- Serviço de Estatística Sanitária;
- Serviço de Estatística Educacional;
- Serviço de Estatística Militar;
- Serviço de Preparo e Coleta;
- Serviço de Classificação e Apuração;
- Serviço de Estudos e Análises;
- Serviço de Topografia;
- Serviço de Cartografia;
- Serviço de Correspondência;
- Serviço de Divulgação;
- Laboratório Foto-cartográfico.

Departamento de Turismo e Certames (provisoriamente subordinado ao Prefeito):

- Serviço de Turismo;
- Serviço de Certames.

Basta olhar para o quadro acima e logo se verificará o afirmado: verdadeiro “departamento miscelânea”, pois somente os órgãos do grupo n.º 1 têm atribuições relacionadas com o nome da Secretaria Geral. Os órgãos do grupo n.º 2 — este muito maior que o primeiro — incluíram-se na Secretaria Geral apenas e evidentemente por falta de melhor classificação.

Entretanto — e isto é que mais admira — a Secretaria Geral do Interior e Segurança não detém a palma, no seu papel de “departamento miscelânea”. Além de certos órgãos imprópriamente incluídos nas diversas Secretarias Gerais — e que por resumir não se mencionam — a Secretaria Geral de Viação e Obras faz-lhe concorrência em pé de igualdade. Para comprová-lo, basta dizer que a integram dois grandes Departamentos: o de Águas e Esgotos e o de Limpeza Pública, cuja amplitude bem se compreenderá examinando a seguir a quantidade de órgãos que os compõem:

Departamento de Águas e Esgotos (ONZE ÓRGÃOS):

Serviço de Expediente;
 Serviço de Lançamento;
 Serviço de Material;
 Serviço de Contabilidade e Contrôles;
 Serviço de Preparo da Cobrança;
 Serviço de Tratamento de Águas e Esgotos;
 4 Divisões;
 Serviço de Esgotos.

Departamento de Limpeza Urbana (VINTE E UM ÓRGÃOS):

Serviço de Destino do Lixo;
 Serviço de Tração Animal;
 Serviço de Contrôles;
 Serviço de Emergência;
 Serviço de Correspondência;
 16 Distritos de Limpeza Urbana.

Como se vê são *trinta e dois* órgãos, que integram a Secretaria Geral de Viação e Obras sem que nenhuma razão técnica ou lógica justifique essa integração. *Limpeza urbana e águas e esgotos* têm menos relação com *viação e obras* do que, por exemplo, com *saúde ou indústria*, já que a qualidade da água e a perfeição dos esgotos são um problema de saúde, já que, hoje em dia, muitas vezes se promove o aproveitamento industrial do lixo nalgumas grandes cidades, e já que os serviços de águas e esgotos são serviços de utilidade pública de natureza tipicamente industrial. (10) Pois bem, esse

aleatório grupamento de atividades, que vem caracterizar a Secretaria Geral de Viação e Obras como um segundo “departamento miscelânea”, — sobre constituir defeito técnico perfeitamente evitável, pois na espécie não era necessário relegar o critério de integração com base nos objetivos gerais da administração — inapelavelmente resulta em graves inconvenientes. Para não citar muitos, basta que, lembrando o caso do Departamento de Limpeza Urbana, se atente nas dificuldades que envolverão um Secretário Geral de Viação e Obras (naturalmente pressionado pelos agudos problemas desses dois setores), quando tiver de solucionar problemas relativos ao sistema de coleta e destinação do lixo. Fatalmente, esse Departamento há de andar à sua revelia. Ou, se nêle apurar o bastante, onde irá buscar sobras de tempo destinadas a supervisionar o Departamento de Concessões (de importância vital para o transporte do carioca), o Departamento de Edificações, o Departamento de Obras Públicas, o Departamento de Urbanismo, o Departamento de Parques e o Departamento de Habitação Popular? — Na realidade, ocorre é que cada novo Secretário Geral, nomeado para a Secretaria Geral de Viação e Obras na total impossibilidade de atentar em todos os setores, dirige o seu empenho e a sua atividade para *alguns deles* apenas, conforme suas preferências pessoais ou conforme o clamor público na ocasião apele para providências num sentido ou noutro; relegando fatalmente a segundo plano os mais setores. E, como tanto variam as preferências pessoais dos Secretários, como o sentido do clamor público, verifica-se afinal uma lamentável consequência: em nenhum dos setores existe um programa a longo prazo, bem definido, nem a continuidade administrativa necessária. Novo Secretário, — eis novo programa, novas iniciativas, num certo setor. Muda o Secretário, — outro setor é atacado e empreendimentos iniciados se abandonam ou pelo menos passam a deter menos atenção, assim se esfacelando tôdas as possibilidades de trabalho integrado e de positivas unidades de resultado.

HIPERTROFIA DE ALGUMAS SECRETARIAS GERAIS

No quadro teórico descrito no subtítulo anterior assinalou-se que, quando o organiza-

atender a essas considerações da crítica. Prevaleceu, contudo, ao fixar-se o jurisdicionamento da autarquia em que se converte o Departamento, o ponto de vista daqueles que entendem que, no Distrito Federal, o aspecto dominante do problema de águas e esgotos ainda é o de engenharia.

(10) No caso do Departamento de Águas e Esgotos a solução que é proposta no projeto de reforma, representa um avanço decisivo no sentido de

de parte da cúpula para chegar às unidades de trabalho ou a grupos dessas unidades, tem de *a priori* estabelecer determinados âmbitos de operação; e nisto só é ajudado por simples noções tradicionais que lhe indicam esses âmbitos. Assim, por exemplo, para num primeiro plano dividir-se o trabalho de uma municipalidade, tem-se de pensar nos conhecidos setores *saúde educação, transportes urbanos, segurança, obras públicas, etc.* Mas estas são apenas palavras ou simplesmente gêneros de atividades, e conforme a determinada municipalidade de que se trate, qualquer desses setores pode revestir *grande* ou *pequena* relevância. Numa cidade situada em lugar salubérrimo e habitada por povo que apresente notável índice de saúde, a secretaria de saúde poderá limitar-se a uns poucos órgãos de assistência e fiscalização sanitária. Inversamente, uma cidade situada em zona de mau clima — digamos em baixios infestados de endemias palustres e de outras doenças características desses lugares — precisaria manter numerosos órgãos de saneamento e combate aos elementos transmissores de moléstias, bem como diversas repartições de assistência à população entre elas centros de vacinação e difusão de conhecimentos profiláticos, além de hospitais para tratamento de enfermos. Destarte, quando se criam os órgãos e se institucionalizam as atividades realmente necessárias à efetividade de um desses objetivos gerais apenas teoricamente discriminados por títulos, o conjunto obtido, de tais órgãos e atividades, poderá ser um pequeno grupo de unidades ou poderá resultar numa vasta e complexa organização, conforme as necessidades e exigências do caso particular considerado.

Nessa ordem de idéias e em vista dos seus objetivos gerais, pode-se verificar que na administração do Distrito Federal justamente se apresenta uma grande disparidade entre o volume e a complexidade dos diversos conjuntos obtidos, isto é, das Secretarias, disparidade essa aliás agravada pelos já aludidos defeitos de grupamento. Efetivamente, algumas Secretarias há — como a de Agricultura, Indústria e Comércio, por exemplo — cujo número de órgãos é razoavelmente limitado. Outras porém — e neste caso sobreleva notar a Secretaria Geral de Viação e Obras — atingiram a um vastíssimo desenvolvimento. Para não mencionar vários inconvenientes que decorrem de tal desequilíbrio entre o volume de trabalho e operação das diversas Secretarias, é bastante que se ressalte a verdadeira impossibilidade, para o secretário de atender a tantos quantos são os órgãos de citada Secretaria Geral

de Visção e Obras. Isto melhor se esclarece lembrando-se que ela se integra de *dezessete* órgãos, todos diretamente subordinados ao Secretário, agravada a situação entre outros pelos dois seguintes fatos:

a) desses órgãos, oito são importantes Departamentos (Departamento de Águas e Esgotos, Departamento de Limpeza Urbana, Departamento de Concessões, Departamento de Obras Departamento de Edificações, Departamento de Parques, Departamento de Habitação Popular e Departamento de Urbanismo) — todos absolutamente essenciais aos interesses da população e que estão permanentemente a exigir a máxima assistência possível do Secretário Geral;

b) há uma verdadeira diversificação de objetivos, o que mais dificulta os contatos e a supervisão do dirigente. Pelo menos é possível identificar sete diferentes campos de ação: limpeza urbana, águas, esgotos, transportes urbanos obras públicas (ruas, avenidas praças, parques, estradas, pontes e outras obras de arte, edifícios públicos), edificações (fiscalização da iniciativa particular e construção de grupos residenciais populares ou para aluguel a servidores municipais) e urbanismo.

Esta Secretaria é portanto, insuscetível de dirigir-se com eficiência. Isto pôsto, pode-se concluir — em geral — que urge reduzi-la, bem como as outras que em idêntica situação se encontrem, a justas proporções de volume, isto é, a proporções que se tornem passíveis de serem proficuamente dirigidas e controladas pelos Secretários. E' preciso mais, usando-se os recursos da técnica de organização (especialmente um adequado grupamento de atividade e um mais aperfeiçoado sistema de estruturação da autoridade dentro de cada Secretaria), diminuir os contatos numerosos dos Secretários.

FRACIONAMENTO FREQUENTE DE "CAMPOS FUNCIONAIS"

Num título anterior (11) mostrou-se a conveniência de identificar, dentro dos objetivos gerais da administração certos "campos funcionais", desde que se apresentem, não lhes dispersando as correspondentes atividades nem as atribuindo a órgãos diversos que operem independentemente de uma orientação única.

(11) Trata-se do subtítulo "Aleatório e imperfeito grupamento de atividades".

Pois bem, já num outro subtítulo (12) se assinalou que há “campos funcionais” fracionados, na administração municipal, quando se ajudiu à dispersão de competência que decorre de existirem numerosos órgãos subordinados ao Prefeito diretamente, cujas atribuições (no mais das vezes relativas a casos particulares) freqüentemente coincidem com atribuições (estas gerais e sem correlação com os casos) dos órgãos e serviços que integram as Secretarias.

Entretanto, um exame embora sucinto da organização de tais Secretarias virá demonstrar que é verdadeiramente generalizada essa que acima se chamou *dispersão de competência*, e que agora poderá ser designada mais propriamente como fracionamento dos “campos funcionais”. Realmente se verificará comparando os numerosos órgãos das Secretarias e as suas atribuições, que muitas funções e atividades pertinentes a um mesmo “campo funcional” se encontram indevidamente divididas e distribuídas por aqueles órgãos. Em síntese: a análise da organização interna das Secretarias evidencia, até para o mais inesperto leigo, que tal organização está marcada e acentuada por numerosos objetivos truncados, por diversos “campos funcionais” fracionados.

E' claro que identificar um “campo funcional” constitui em parte problema de solução um tanto aleatória, porque ligada a uma porção de considerações de ordem prática e a uma série de fatores circunstanciais, que o organizador está habituado a perceber mais pela visão especializada e treinada do problema do que por via de conhecimentos técnicos. Mas assim mesmo a descrição de algumas situações demonstrará a que verdadeiros absurdos chegou a atual organização administrativa da Prefeitura, neste particular, com evidente ofensa à técnica, à lógica e a toda conveniência.

No setor *edifícios públicos*, por exemplo, encontram-se verdadeiras incoerências. E' que, de um lado, na Secretaria Geral de Viação e Obras existe certo órgão do Departamento de Obras — o Serviço de Prédios e Instalações — incumbido de “... executar toda e qualquer obra nos próprios municipais...” (13) A par disso, vê-se que noutras Secretarias Gerais há diversos órgãos que se

incumbem das edificações, nos setores que lhes são correspondentes. Eis:

Serviço de Engenharia Rural:

do Departamento de Agricultura, — na Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio;

Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares:

composto de Serviço de Prédios, Serviço de Aparelhamentos e Serviço de Correspondência, — na Secretaria Geral de Educação e Cultura;

Serviço de Administração e Obras:

do Departamento do Patrimônio, — na Secretaria Geral de Finanças;

Departamento de Obras e Instalações:

composto de Serviço de Obras Novas, Serviço de Conservação e Reparos, Serviço de Oficinas, Serviço de Controle e Serviço de Correspondência, — na Secretaria Geral de Saúde e Assistência.

Ora, não tem muito sentido a solução adotada e falta-lhe evidentemente o cunho de qualquer critério técnico ou mesmo simplesmente lógico. Ou se admite um *órgão central*, isto é, um departamento horizontal (14) capaz de encarregar-se de quaisquer trabalhos de edificação para as repartições municipais, inclusive provido de competentes profissionais dos vários tipos especializados de edificações (isto é, especialistas em prédios e instalações destinadas a educandários, hospitais, repartições burocráticas, postos agrícolas, etc.), bem como de todos os recursos técnicos os mais modernos, exigidos pela arquitetura funcional; ou se deve admitir que cada Secretaria, dentro de seu campo particular de interesses e operações, mantenha um serviço especializado de edificações. Sem tentar aqui uma discussão de qual a melhor dessas hipóteses, para o caso especial da Prefeitura, é possível verificar-se de logo

(14) Certos órgãos há, no serviço público, cujas atividades se exercem no sentido de atingir um dos objetivos gerais da administração e que se dirigem diretamente ao público. São os organizados conforme esses objetivos e, na técnica de organização, chamam-se “departamentos verticais”. Outros, porém, cuidam de atividades-meio, isto é, o trabalho que perfazem só indiretamente beneficia ao público, pois que particularmente se destinam, tais órgãos, a prestar serviços diretos a outras repartições. No caso destes estão, por exemplo, os órgãos de pessoal, as comissões de compra de material das Secretarias, a Superintendência de Transporte da própria Prefeitura; e estaria um órgão destinado à edificação de prédios nos quais se viessem a instalar outras repartições, pois diretamente atenderia às solicitações delas, ao passo que o público só indiretamente lhe perceberia os benefícios. Ditos órgãos, na técnica de organização, chamam-se “departamentos horizontais”.

(12) Trata-se do subtítulo “Hipertrofia da autoridade do Prefeito e dispersão de competência”.

(13) Tais funções estão assim definidas na publicação oficial intitulada “Guia de Finalidades das Repartições da Prefeitura do Distrito Federal”, edição de 1950.

que uma ou outra fracionará certos "campos funcionais". Adotada a primeira, truncar-se-iam determinados *objetivos* (saúde, assistência, educação, etc.), mas obter-se-iam os benefícios decorrentes de se integrar um grande organismo em torno de uma complexa técnica, criando-se uma repartição central provavelmente capaz de atender com maior economia e com maior precisão técnica ao problema das edificações, embora com possível prejuízo da rapidez e da simplificação burocrática, sempre que se precisasse resolver os casos urgentes de cada setor. Na segunda hipótese, possivelmente um pouco se prejudicaria a economia e com mais dificuldade se obteriam ótimos padrões técnicos, mas em compensação, tornando-se cada setor auto-suficiente quanto ao problema das edificações, poder-se-ia evitar muita burocracia, muito andamento de processo, muitos desperdícios de tempo, muitas preterições. Como se vê, ambas as soluções, teóricamente consideradas, têm vantagens e desvantagens. Portanto, examinar as circunstâncias e os fatores correlatos, escolher a fórmula mais conveniente e adotá-la, — eis o procedimento correto. O que se não entende é a solução indecisa, a canhestra situação a que se chegou, na qual nem se obtêm as vantagens da organização por propósito nem se atingem as excelências da organização com base na técnica, conseguindo-se, apenas isto sim, fracionar por duas formas os "campos funcionais" identificados. (15)

Entretanto, o maior dos atentados — na administração municipal — à integridade dos objetivos e dos "campos funcionais" definidos, parece que reside mesmo na organização das atividades de fiscalização integrantes do Departamento também chamado "de Fiscalização", da Secretaria Geral do Interior e Segurança. Tal Departamento se constitui dos seguintes órgãos e correspondentes funções adiante resumidas:

Delegacia Fiscal de Inflamáveis: — "Fiscalizar e promover o cumprimento de leis e posturas municipais com referência a inflamáveis, explosivos e corrosivos".

Delegacia de Fiscalização Externa: — "Fiscalizar e promover o cumprimento de leis e posturas municipais com referência a veículos e ambulantes, e a letreiros em veículos".

Delegacia Fiscal de Emplacamentos: — "Promover a fiscalização da regularidade do licenciamento, trânsito, estacionamento e emplacamento de veículos".

(15) No projeto optou-se pela constituição em sistema dos órgãos de engenharia encarregados de edifícios públicos, solução que aproveita ao máximo as vantagens de ambos os aludidos tipos de organização.

Delegacias Fiscais (distritais e em número de dezesseis): — "Fiscalizar, em geral, o cumprimento da posturas, leis, regulamentos, instruções e ordens concernentes à arrecadação de impostos, taxas, e demais contribuições".

Serviço de Fiscalização de Diversões: — "Fiscalizar e promover o cumprimento de leis e posturas municipais com referência a diversões públicas (teatros, cinemas, dancings, clubs recreativos, circos, bilhares, parques de diversões, jogos esportivos e Jockey Club); letreiros emplacements, cartazes, vitrinas, mostruários, aparelhos automáticos etc.".

Serviço de Controle de Infrações: — "Exercer o controle de infrações relativas a obras, a edificações e a motores;... à colocação de anúncios, cartazes, vitrinas etc.; a impostos diversos, aferição de balanços e renda de festejos públicos".

Serviço de Correspondência (16).

Esta própria organização interna, em que quatro Delegacias Especializadas (duas chamam-se "serviço") se superpõem às dezesseis Delegacias Fiscais distritais, já apresentaria inconvenientes, mormente porque diversas atribuições destas e daquelas em parte coincidem. Mas o pior é que, na verdade, conforme a prática o tem demonstrado sobejamente, torna-se de todo inútil essa fiscalização de atividades diversificadas, cada uma atinente aos serviços prestados por uma diferente Secretaria e cada uma relacionada com um certo objetivo geral da administração, fiscalização essa a cargo de um corpo de fiscais inteiramente alheios aos importantes assuntos que fiscaliza e que não recebe a necessária orientação dos órgãos especializados nesses assuntos nem qualquer instrução especial a eles pertinentes.

Doutro lado, os processos resultantes da ação fiscalizadora têm quase que exclusivamente o sentido da multa e, além disso, fracionados como estão os "campos funcionais", tais processos nunca passam a constituir experiência para as Secretarias que se incumbem da parte substancial concernente à situação fiscalizada. Além disso, na grande maioria os fiscais — desligados que estão das Secretarias para as quais na verdade exercem a fiscalização — apenas procuram e autuam casuisticamente determinadas infrações típicas, que rotineiramente lhes são indicadas quando assumem o cargo. Destarte, o direito não se efetiva, determinados tipos de infratores nunca são compelidos ao cumprimento

(16) As atribuições transcreveram-se do "Guia" já mencionado.

das leis e posturas e assuntos por vêzes substanciais correm à revelia do controle e da repressão eventualmente necessária.

Essas são, efetivamente, no caso particular de que se trata, os resultados do fracionamento de certos "campos funcionais" específicos, do truncamento de objetivos: uma fiscalização superficial, não de profundidade. Logo, além de cara, quase inútil e até vexatória e antipática para o público contribuinte.

PRECÁRIA ORGANIZAÇÃO DISTRITAL

O problema de atender aos bairros tem sido algumas vêzes objeto de preocupação e, em mais de um caso, apelou-se para a instituição de órgãos distritais — chamados *distritos*, *delegacias*, etc. — por via dos quais se procurou obter uma certa penetração nas áreas aludidas. Assim é que se pode apresentar o seguinte quadro da organização dita *distrital*, conforme existe:

ÓRGÃOS DISTRITAIS	NÚMERO DE ÓRGÃOS	Secretarias Gerais que integram
Distritos de Educação de Adultos (grupos)	5	de Educação e Cultura
Distritos Educacionais	30	de Educação e Cultura
Distritos de Saúde Escolar	16	de Educação e Cultura
Distritos de Arrecadação	13	de Finanças
Delegacias Fiscais	35	do Interior e Segurança
Distritos de Vigilância	16	do Interior e Segurança
Distritos Sanitários	16	de Saúde e Assistência
Distritos de Higiene Alimentar (grupos)	5	de Saúde e Assistência
Distritos de Puericultura e Pediatria	16	de Saúde e Assistência
Distritos de Edificações	16	de Viação e Obras
Distritos de Obras	16	de Viação e Obras
Distritos de Limpeza Urbana	16	de Viação e Obras
Distritos de Águas	7	de Viação e Obras

Afora êsses órgãos, cujo próprio nome *distrito* e seu equivalente *delegacia* (17) demonstram uma tentativa incipiente de organização à base da área, há outras repartições disseminadas pelos bairros e pelo *hinterland* carioca, e que evidenciam o intuito claro de prestação local de serviços. Estão por exemplo neste caso:

— os Postos Agrícolas e certas unidades especializadas do Departamento de Veterinária que se localizam na zona rural;

— as escolas primárias e outras escolas públicas municipais espalhadas por todo o território do Distrito Federal;

— os dispensários dos Departamentos de Higiene e de Tuberculose, além de alguns

hospitais dispensários ou gerais, que são também vários e servem a diversas zonas.

Mas os órgãos mencionados, inclusive os denominados *distritos* e *delegacias*, embora numerosos em conjunto, não chegam a constituir algo que se possa adequadamente chamar *organização administrativa baseada nas áreas*. Assim se conclui por não poucos motivos, entre os quais releva mencionar os seguintes:

I — Para que se possa a rigor, usar aquela expressão (isto é, organização baseada nas áreas), é necessário que se entenda a palavra *área* num sentido próprio, que não simplesmente o corriqueiro. Num próximo título, quando se expuser o critério adotado para delimitar as áreas que servirão de base física às subprefeituras, explanar-se-á melhor a maneira técnica e conveniente de conceituar e determinar as áreas. Independentemente, porém de tal explanação, pode-se desde logo

(17) Estamos nos referindo a delegacias e não a circunscrições fiscais, porque aquelas é que são os órgãos. Circunscrição significa apenas a área de jurisdição da delegacia. Enquanto isto, a palavra "distrito" traduz as duas coisas — órgão e área.

Observar que as bases físicas dos atuais distritos não coincidem mais — senão às vezes e por simples acaso — com as necessidades locais de serviços, pois o grande crescimento de determinados centros de população e de interesses dos densos grupos humanos, no Distrito Federal, de modo nenhum acompanhou, nem acompanha, os primeiros desenvolvimentos da cidade, ao passo que nestes é que se baseou a delimitação dos atuais distritos. Uma prova cabal de que as jurisdições distritais ora existentes não mais se correlacionam às concentrações locais de população e de interesses, pode-se de certa forma deduzi-la da multiplicação dos *distritos especiais*, justamente para atender aos reclamos de certas faixas de população insuficientemente servidas e mal atendidas pelos outros órgãos locais, por causa, principalmente, da desconexão entre os âmbitos de operação destes órgãos e a localização daquelas faixas de população.

II — Outra razão pela qual, não obstante os nomes *distrito* e *delegacia*, não se tem a rigor uma organização administrativa baseada nas áreas, está em que algum dos tipos de distritos não chegaram a organizar-se por áreas. Exemplo: os Distritos de Arrecadação assim se chamam, mas não corresponde cada um deles — como o nome faz crer — a uma certa circunscrição territorial. São meros postos, ainda que chamados Distritos, e a arrecadação de um qualquer deles não mantém nenhuma correlação com qualquer área definida.

III — Mais ainda: outra espécie de Distritos — no caso os Distritos de Edificações — exercem atividades e prestam serviços estritamente relativos às jurisdições que lhes correspondem legalmente. Mas não se deslocaram da zona central e, portanto, havendo embora correlação entre Distritos e bairros, as sedes daqueles não estão situadas nestes. Tudo se acha num só prédio, e no chamado “centro” da cidade. Além disso, os dezesseis Distritos de Edificações não são os únicos órgãos do Departamento a que pertencem. Este — o Departamento de Edificações — compõe-se de mais os seguintes órgãos:

- Serviço de Alinhamento;
- Serviço de Instalações Domiciliares;
- Serviço de Instalações Industriais;
- Serviço de Estética Urbana;
- Serviço de Guias; e
- Serviço de Vistorias.

Ora, se o exame e aprovação dos projetos de construção, bem como a expedição dos correspondentes alvarás, em parte e de um

lado dependem dos Distritos de Edificações, noutra parte e doutro lado dependem de órgãos que nada têm que ver com os bairros, cada um exercendo globalmente certa atividade e cada um atendendo a todos os bairros, no que concerne à atividade que lhe compete. Assim, eis que se faz por uma via e se desfaz por outra o esforço para penetrar os âmbitos locais e mais diretamente estabelecer os contatos com os contribuintes. Estes, afinal, ficam sujeitos, no processamento de um mesmo e único papel, tanto à interferência de um órgão distrital como à interferência de outros órgãos que atendem, quanto a certa ou algumas atividades, a todo o serviço do Rio de Janeiro.

IV — ainda convém salientar que, havendo órgãos distritais e muitos deles — a maioria mesmo — com sedes nos próprios bairros, não há como negar certa penetração de diversas áreas pelos serviços da Prefeitura. Mas ocorre que cada um desses órgãos locais constitui verdadeira unidade isolada, compartimento estanque. Entre vários órgãos sediados num certo bairro não existe qualquer relacionamento ou entrosagem, que resulte em economia ou em melhores serviços prestados ou em maior acessibilidade ao público. Portanto, embora haja diversos órgãos na mesma área, isso não significa que haja organização com base na área, pois não é em função de determinada área que se coordenam os órgãos nela sediados e nem constitui *sistema*, ou *conjunto organizado*, o grupo de órgãos eventualmente sediados num mesmo bairro. A coordenação dos órgãos constitutivos de um grupo desses — repete-se — não se faz em função da área a que cada qual isoladamente serve, porque cada um deles desconhece a presença de seu congênere e recebe orientação diretamente do órgão central a que se filia.

V — Finalmente, cumpre ressaltar mais um aspecto negativo da tentativa municipal de penetrar nos bairros: os dirigentes dos órgãos locais somente detêm um mínimo de autoridade. Em geral, apenas a essencialmente necessária a promover a estreita execução de certos serviços específicos. No mais, dependem dos órgãos centrais, em tudo e para tudo, particularmente no que toca aos recursos de qualquer espécie: de pessoal, de material e financeiros. Essa diminuta autoridade e essa dependência quase total resultaram e resultam principalmente em completa falta de prestígio, quer dos dirigentes locais, quer dos próprios órgãos, com todas as consequências que daí advêm e entre as quais releva notar as duas seguintes e mais graves:

prestação de serviços sempre rotineira, para não dizer ronceira, serviços esses conformados a baixos padrões de eficiência; e falta de iniciativa, isto é, ação e serviços que só se realizam quando provocados, reclamados, exigidos mesmo. Noutras palavras: passividade e inércia difíceis de vencer.

PRECÁRIA ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO

Uma das principais tendências organizacionais da moderna administração pública é sem dúvida a de institucionalizar as atividades-meio do Governo. E a característica marcante desse processo institucional reside na constituição de sistemas de órgãos cada sistema usualmente composto de um órgão central (orientador e incumbido de certas atividades e serviços que interessam ao conjunto administrativo considerado como um todo) e de órgãos setoriais (cabendo a cada um destes executar as tarefas peculiares ao setor que lhe corresponde). Tal procedimento — que objetiva em primeiro plano a libertar as repartições públicas de uma série de problemas alheios às suas finalidades específicas — já nem mais hoje em dia é discutido, de tão geralmente aceito. Preconizados pelos estudiosos e pelos tratadistas, constantemente e muitas vezes aplicados, com maior ou menor sucesso — mas sempre com sucesso — os sistemas de órgãos para o exercício das atividades-meio na verdade constituem um padrão de organização mundialmente adotado. No Brasil, há o exemplo da administração federal em que cada uma daquelas atividades é exercida por um sistema. Assim é que o chamado Sistema do Pessoal se compõe das Divisões do Pessoal, nos Ministérios e das Divisões do Pessoal e de Seleção e Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público; o Sistema do Orçamento, das Divisões de Orçamento ministeriais e da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.; o Sistema do Material, das Divisões do Material e do Departamento Federal de Compras, etc.

Principalmente para fins de coordenação, mas também por outros motivos e razões de técnica e de conveniência, costumam agrupar-se os vários órgãos pertencentes ao mesmo setor, com eles constituindo-se um Departamento ou um Serviço, o qual assim e afinal — no setor em questão — engloba os organismos incumbidos do exercício das atividades-meio. De maneira idêntica e ainda para fins de coordenação e por motivos de técnica e de conveniência, os vários órgãos centrais dos diversos sistemas também geralmente se grupam e formam um Departamento cen-

tral, em que destarte se juntam as funções orientadoras e as atividades que interessam aos órgãos da administração considerados em conjunto, isto é, considerados como um todo.

Esse é, aliás, o critério sugerido pela boa doutrina e dele se encontra exemplo novamente na administração federal, que em parte o seguiu. (18) Com efeito, os diversos Órgãos centrais dos sistemas — Divisão do Pessoal, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, Divisão de Organização e Orçamento, etc., gruparam-se para constituir o D.A.S.P. — órgão central das atividades-meio chamadas de *administração geral*, subordinado ao Presidente da República. E os órgãos setoriais, como a Divisão do Pessoal a Divisão do Orçamento, a Divisão do Material e outros, de um certo Ministério — em tal Ministério se gruparam, constituindo o Departamento de Administração, órgão subordinado ao Ministro e que, neste dado setor, enfeixa as atividades-meio de administração geral relativas aos peculiares assuntos ministeriais.

Na Prefeitura, chegou a esboçar-se a institucionalização das atividades-meio pela via descrita acima; isto é, chegou-se a esboçar a constituição de sistemas de órgãos. Efetivamente, o Decreto n.º 8.223, de 1945, claramente delineou uma estrutura desta espécie, quando previu na Secretaria Geral de Administração, o Departamento do Pessoal, o Departamento do Material o Departamento de Organização e o Departamento de Assistência ao Servidor, — os quais funcionariam como peças centrais dos sistemas correspondentes; e quando em cada Secretaria Geral, instituiu um Serviço de Administração, “superintendido” pelo Secretário Geral e ao qual competiria “a execução dos serviços relativos a pessoal, material e contabilidade, de acordo com as normas traçadas pelos órgãos centralizadores respectivos”. Não é dizer-se que tais medidas satisfizessem integralmente ou que integralmente satisfizessem. Não é dizer-se que tal sistematização pudesse ou possa atender aos numerosos e complexos problemas relativos às atividades-meio, com que se vê a braços a Prefeitura. Mas a semente se plantara. As referidas providências legais poderiam ter sido as primeiras de uma série capaz de resolver a questão e de criar o necessário conjunto de órgãos para aquelas atividades. Entretanto, além das próprias deficiências do decreto citado, verificou-se

(18) Diz-se que a Administração Federal em parte o seguiu porque sua organização de atividades-meio quase sempre mas nem sempre obedece as duas normas gerais enunciadas.

depois dêle verdadeira involução e o pouco que teoricamente se progredira regrediu-se em seguida, ou porque na prática não chegassem a constituir-se e a operar os órgãos criados, ou porque legislação posterior viesse anular e desfazer as prescrições do Decreto n.º 8.223. O quadro atual da organização de atividades-meio na Prefeitura pode ser resumido como adiante se faz, salientados seus mais relevantes aspectos negativos:

Estatística — Não há Sistema de Estatística. Um Departamento de Geografia e Estatística, situado na Secretaria Geral do Interior e Segurança, colige os dados e prepara tabulações estatísticas sobre assuntos mais importantes, mas sem a colaboração, que por necessária lhe faz falta, de órgãos técnicos especializados, integrantes das diversas Secretarias Gerais, porque tais órgãos não existem.

Edifícios públicos — Como se informou, em passagem anterior, alguns Departamentos e Serviços dispersos pelas Secretarias Gerais, incumbem-se dos problemas relativos às sedes. Entre eles, nenhum entrosamento, nenhuma orientação uniforme, nenhum programa, nenhuma atividade organizada a longo prazo. As repartições municipais ocupam diversos e numerosos prédios e, fisicamente desconcentradas, como o são de fato, tornam-se difíceis a coordenação, a fluência do trabalho as relações interdepartamentais. Para o público, é penosíssimo o contato com os órgãos da Prefeitura. Não raro, a fim de resolver um só caso tem de deslocar-se e frequentar dois, três e mais prédios, nem sempre próximos.

Orçamento — Afora o Serviço de Orçamento, da Secretaria Geral de Finanças não há na Prefeitura quaisquer órgãos dedicados especialmente à elaboração da proposta orçamentária nem ao chamado *contrôle de resultados* tão importante nos dias que correm e em que se equipara a significação dêle à do *contrôle legal*, ora a cargo do Tribunal de Contas.

Material — O rudimentar Sistema do Material, instituído pelo Decreto n.º 8.223, de 1945 em parte não chegou a constituir-se, na prática; e em parte destruíram-no leis posteriores derogatórias daquele decreto. Hoje resume-se a organização das atividades de administração de material às diversas Comissões de Aquisição, uma em cada Secretaria Geral. Relegaram-se elementos substanciais como as *compras em grandes partidas* (fator essencial na redução de gastos) e a *padronização adequada*, que estabeleceria os melhores tipos e qualidades de material para todos os órgãos municipais, bem como

também, por isto mesmo, influiria para que se verificassem economias, pelo menos em termos de melhores instrumentos de trabalho e em termos de resultados, senão em termos de dinheiro.

Pessoal — O fato de que na Prefeitura só haja um Quadro de pessoal parece ter facilitado ou propiciado a concentração, num único órgão, de todas as atividades de administração de pessoal. Com efeito, pode-se afirmar, sem temor de equívoco, que a Secretaria Geral de Administração se transformou num verdadeiro departamento de pessoal. Realmente, tem esta Secretaria dois grandes Departamentos:

a) o Departamento de Assistência ao Servidor, composto de:

- Serviço de Biometria Médica;
- Hospital do Servidor;
- Serviço de Ambulatório; e
- Serviço de Assistência Social.

b) o Departamento do Pessoal, assim integrado:

- Serviço Legal;
- Serviço Financeiro;
- Serviço de Contrôlo;
- Serviço de Seleção;
- Serviço de Aperfeiçoamento;
- Serviço de Pagamento;
- Serviço de Arquivo e Triagem; e
- Serviço de Informações.

Este último Departamento centraliza todas as atividades de administração de Pessoal propriamente ditas, exceto a de planejamento a cargo do Serviço com este mesmo nome, e a apuração do ponto, que se faz nas próprias repartições e que as Secretarias Gerais lhe remetem através de seus Serviços de Administração (pois há um destes, em cada Secretaria Geral). Afora estes dois Departamentos, ou a Secretaria Geral de Administração é integrada por órgãos que apenas cuidam das atividades internas dela, ou por órgãos cujo encargo são tarefas secundárias, se examinadas do ponto de vista da importância em relação ao conjunto administrativo, ou finalmente, por órgãos de pomposos nomes, mas de poucos recursos, e cujos trabalhos, por isto mesmo, não se revestem de maior significação nem poderão preencher realmente as finalidades a que se destinam. No primeiro grupo, contam-se o Serviço de Expediente, o de Mecanografia, o de Comunicações e a Comissão de Aquisição de Material; no segundo grupo, as Oficinas Centrais e o Serviço de Documentação; no terceiro grupo, o referido Serviço de Planeja-

mento, a Comissão de Estudos de Legislação do Distrito Federal e a Comissão de Normas Burocráticas e de Processos. (19) Trata-se de nove pequenos órgãos, todos subordinados diretamente ao Secretário Geral, todos (exceto os que se incumbem dos serviços internos da própria Secretaria) mais ou menos insignificantes quanto aos resultados obtidos e quanto aos resultados que — face aos recursos — possam obter, em contraste com dois grandes Departamentos de Pessoal, os quais realmente sintetizam e representam a parte importante da atividade secretarial. Mas embora a Secretaria Geral de Administração constitua praticamente, como se disse, um grande órgão de pessoal, ainda assim na verdade, tem pouca e defeituosa articulação com as outras Secretarias, pois estas não dispõem, para tanto, de órgãos especializados. Aquela portanto, destas recebe o impacto de todos os problemas formais, legais e casuísticos, isto é, de todos os problemas rotineiros. Assoberbada com tais questões, não se pôde nem se pode aplicar ao trabalho tão importante de traçar normas orientadoras e muito menos à chamada administração de pessoal positiva, à qual correspondem, entre outros os problemas de treinamento, de aperfeiçoamento e de classificação de cargos à base de funções e responsabilidades, etc.

Um exame global da organização das atividades-meio na Prefeitura, resultará certamente nas seguintes conclusões principais:

a) não há os chamados Sistemas (de Pessoal, de Material, de Edifícios Públicos, etc.), tão aconselháveis e úteis;

b) nalguns casos, a dispersão de certo gênero de atividades-meio, pelas Secretarias Gerais, é total (eis a situação da administração de material das compras, dos edifícios públicos) e, assim, realizam-se tais atividades por forma e com resultados inferiores a qualquer padrão aceitável, alheias que são a uma orientação uniforme e a um essencial tratamento técnico;

c) noutros casos, a completa ou quase completa concentração de atividades-meio de certo gênero, num único órgão, traz em si graves prejuízos, principalmente porque o excesso de trabalho de rotina — por sua natureza sempre urgente e inadiável — impede que esse órgão único se dedique aos trabalhos de pesquisa e planejamento, ou aos de simples ordenação e reajustamento periódicos, o que afinal inevitavelmente resulta na falta

de programa a longo prazo, na inexistência de métodos e processos positivos e na cristalização de fórmulas obsoletas e inadequadas à constante evolução e aperfeiçoamento da administração. Incluem-se na situação descrita neste item as atividades relativas ao pessoal e à estatística;

d) finalmente, e disso tudo, evidencia-se a completa ausência de critérios e padrões técnicos (ou mesmo lógicos), em toda a organização das atividades-meio, principalmente as de administração geral.

AS LINHAS GERAIS DO PLANO DE REORGANIZAÇÃO PROPOSTO

Demonstrou-se, nos títulos anteriores, que é necessário e oportuno instituir as subprefeituras, em razão de vários imperativos, uns legais, uns técnicos, uns de conveniência, enunciados nos referidos títulos. Identificou-se e comprovou-se que é essencial reorganizar, simultaneamente, os restantes serviços municipais, isto é, as Secretarias Gerais e outros órgãos da Prefeitura, pois tanto essa reorganização constitui irrecusável corolário da descentralização administrativa representada pelas subprefeituras, quanto também se impõe, por motivos técnicos e de conveniência. Analisando as questões relativas ao grande porte e à urgência da reorganização, concluiu-se que, sob as numerosas limitações práticas existentes, momentâneas ou não, é somente possível cuidar-se, nesta etapa do empreendimento, de uma reorganização de estrutura, complementada pela fixação de certos princípios fundamentais relativos à direção e ao funcionamento dos serviços municipais, adiando-se para posterior e mais oportuno momento a pormenorizada reorganização de cada um dos setores resultantes, o que inclusive se tornará mais fácil e se poderá realizar em operações sucessivas, conforme a ordem de urgência, que se reconheça, para os diversos casos. Finalmente, enumeram-se as principais imperfeições e deficiências da atual organização administrativa municipal, que assim se podem resumir:

a) insuficiente e imprecisa descentralização, tanto administrativa, isto é, por serviços (pois são poucas e mal caracterizadas as autarquias institucionais e outros órgãos do gênero), quanto por área (pois sobre não haver, ainda, atualmente as tão preconizadas subprefeituras, de cuja instituição só agora se cuida, é precaríssima e defeituosa, sob vários aspectos, a organização distrital dos serviços da Prefeitura);

b) hipertrofia da autoridade do Prefeito;

(19) As duas últimas nem sequer foram instaladas, até hoje.

c) dispersão de competência e freqüente fracionamento dos "campos funcionais";

d) aleatório e imperfeito grupamento de atividades;

e) hipertrofia de algumas Secretarias Gerais e da autoridade dos Secretários, aos quais em tôdas as Secretarias se subordinam diretamente órgãos em demasia;

f) precária e defeituosa organização das atividades-meio.

Pois bem o plano de organização ora proposto visa justamente a efetivar a instituição das subprefeituras e a corrigir as apontadas deficiências e imperfeições atuais da administração municipal; bem assim algumas outras, de porte menor, que por bem de resumir não se trouxeram à baila nem se esmiuçaram no capítulo das críticas. Com tal finalidade, o plano proposto teria de compreender — e compreende — alguns pontos básicos e alguns pontos complementares.

Os pontos básicos naturalmente se confundem com a própria finalidade do plano proposto. Mas podem ser melhor definidos nos seguintes termos:

1. Criação das subprefeituras, como órgãos principalmente destinados:

a) ao planejamento e coordenação dos serviços, na *órbita regional*;

b) execução, ainda na *órbita regional*, das atividades típicas dos atuais distritos administrativos bem como de algumas outras, de interesse local, que se identifiquem e acresçam àquelas.

2. Adoção de procedimentos e normas que garantam a aplicação, nos serviços ou na jurisdição de cada subprefeitura, de um *mínimo prefixado* de recursos, a título de devolução parcial da receita do Distrito Federal, proveniente da área da subprefeitura.

3. Reestruturação das Secretarias Gerais, visando principalmente:

a) a atender à transferência de muitas de suas funções atuais às subprefeituras;

b) a conseguir melhor e mais homogêneo agrupamento de serviços e a garantir maior aplicação dos princípios da técnica de organização ao trato dos problemas das mesmas Secretarias.

Esses os pontos capitais. Como decorrência deles, às vêzes; por serem questões correlatas noutros casos; e ainda, incidentalmente por haver oportunidade, o plano de organização ora proposto ocupa-se doutros pontos, também importantes mas que, em comparação

aos três primeiros, se podem chamar complementares. Ei-los enunciados:

1. Adequada constituição dos sistemas de administração-meio.

2. Criação de um sistema coordenado de planejamento administrativo geral e de relações públicas.

3. Instituição de um regime de relativa autonomia administrativa e financeira, para certos estabelecimentos municipais, como os hospitais e escolas, não transferidos às subprefeituras, reunindo-se ou não tais estabelecimentos em superintendências administrativas, conforme a conveniência, em cada caso examinado.

4. No mesmo regime de autonomia administrativa e financeira, instituição de Comissões ou Superintendências Executivas de obras ou empreendimentos públicos de vulto ou de especial importância. Isto noutras palavras, significa adotar a técnica de "organização em torno de projetos" para os referidos empreendimentos ou para os que requeiram a participação de vários Departamentos; e, mesmo para atividades de rotina, quando atravessem fase crítica.

5. Ainda em regime de relativa autonomia administrativa e financeira instituição de Comissões Municipais de Contrôlo dos serviços públicos concedidos, como os de bondes, telefones e outros.

6. Constituição de certos serviços municipais — que por sua natureza não se podem convenientemente prestar sob a égide do tipo comum de repartição burocrática — em autarquias administrativas. E mais exata definição, no tocante às autarquias municipais já existentes.

7. Instituição das chamadas "empresas municipais" que corresponderão aos diversos serviços de natureza industrial, atualmente a cargo de repartições administrativas.

8. Determinação da obrigatoriedade do "programa administrativo do Prefeito", ao lado dos programas técnicos, englobando e prestigiando as providências que visem à eficiência e economia nos serviços municipais e à valorização do servidor público.

9. Simplificação de normas processuais que afetem rotinas fundamentais para o funcionamento dos serviços.

10. Fixação de princípios gerais de centralização, delegações e exercício de autoridade.

Assim, resumidamente, fica apresentado o plano de reorganização administrativa geral

que, como se disse, consiste em três pontos básicos e dez pontos complementares. Daqui por diante, e ainda nesta exposição, serão examinados os treze pontos em questão, cada qual no seu subtítulo próprio. Nos relatórios parciais que a este se seguem, minuciosamente se analisarão os pormenores da matéria aqui versada em síntese, convido destacar o relativo à instituição das subprefeituras, relatório esse em que há farta discussão e farta justificação de todas as providências propostas a respeito.

AS SUBPREFEITURAS — REVISÕES PERIÓDICAS DA DIVISÃO TERRITORIAL

Preliminarmente, é necessário formular algumas ressalvas ao projeto de lei anexo a este relatório, em especial na parte em que tal projeto inclui o esquema de delimitação das circunscrições correspondentes às subprefeituras. Os trabalhos de elaboração do projeto, com efeito, desenvolveram-se em condições sob muitos aspectos precárias.

Um dos óbices — e não de pouca importância — foi a insuficiência de elementos e informação estatística perfeitamente atualizados, mormente de estatística demográfica, econômica e social. A falta de tais dados dificultou a necessária análise das áreas e, pelo menos em parte, prejudicou-a, já que, como se vê do critério usado para delimitar as jurisdições, muitas foram as razões demográficas econômicas e sociais que o nortearam, ou lhe serviram de base.

De outro lado, trabalhos do gênero do presente são por natureza difíceis, pelo menos quanto à fixação dos pormenores, pelo fato de se não poderem apoiar em experiências anteriores, decisivas e utilizáveis. Não é dizer-se que o próprio Distrito Federal, na sua evolução histórico-administrativa, já não ofereça, neste setor, alguns dados experimentais. Oferece-os, sim. Esses dados, entretanto, informativos embora que sejam, somente tangenciam as providências que agora se propõem, porquanto todos os atos e desenvolvimentos precedentes sempre tiveram fim mais restrito que o atual e sempre visaram a determinar circunscrições que não objetivavam e que agora se tem em mira. Mais explicitamente, os vários tipos de distritos até aqui instituídos destinavam-se apenas à extensão de certo serviço, ou de alguns serviços, de uma dada Secretaria Geral, a uma certa área geográfica. Eventualmente — e isto aliás nem sempre ocorreu — as mesmas divisões em áreas administrativas eram usa-

das pelas várias Secretarias. Do que nunca se cogitou, porém, foi da instituição de áreas com o fim de que, com base nelas, se coordenassem a prestação dos serviços por elas exigidos, ou a elas necessários. Destarte, fica evidente que as anteriores experiências em matéria de divisão administrativa e de jurisdicionamento muito pouco puderam ajudar, na presente contingência.

Há que falar ainda na eventual adaptação, ao caso do Distrito, de que ora se trata, da experiência estrangeira. Adaptações, dêsse gênero, porém, somente são possíveis em reduzido grau, num plano pragmático. Quanto a que delas se aproveitem os resultados já controlados e registrados, para servirem de índice de eficácia ou ineficácia de certas medidas gerais, não se põe dúvida. Mas as peculiaridades são tantas, em cada caso, que não se pode ir muito além do proveito indicado.

A literatura técnica sobre administração local, por seu turno, é fartíssima em geral, mas deficiente, quase mesmo nenhuma, no tocante ao assunto específico do presente empreendimento, isto é, no tocante à instituição de *distritos únicos* que possam servir de base às subprefeituras.

Demais disso, as condições hodiernas de vida e mormente a rapidez com que hoje em dia se desenvolvem os fatos econômicos, são responsáveis por constantes modificações das cidades e tais modificações forçosamente hão de influir para que não deva ser estagnária qualquer organização administrativa que realmente se proponha a atender aos interesses dos municípios.

Pois bem, em parte por causa dêste último argumento que aconselha revisões periódicas de qualquer instituição pública, e em parte pelas condições precárias em que se desenvolveu o presente trabalho, enumeradas em cinco parágrafos acima, julgou-se imprescindível incluir, no projeto, disposições determinando aqueias revisões. E por duas formas se procurou normalizar o assunto, com dois objetivos diferentes:

a) para 1962, fixou-se a primeira revisão, que atingirá a parte do projeto relativa ao esquema de divisão administrativa, ora proposto. Nesta revisão, após quatro ou cinco anos de experimentação e controlados os resultados que se obtenham, bem como utilizados os conhecimentos que se adquiram ao objetivar a reorganização geral, será provavelmente possível e necessário deduzir e introduzir modificações úteis;

b) depois, decenalmente, segundo o projeto estipulado, deverá proceder-se a nova revisão — que poderá resultar em ajustamentos aconselháveis — das áreas jurisdicionais das subprefeituras.

ENQUADRAMENTO TÉCNICO DO PROBLEMA DE CRIAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

As preliminares do trabalho desenvolvido para elaborar-se o projeto constituíram-se de um levantamento da situação da Prefeitura, quanto aos seus aspectos orgânico-jurídico e econômico-financeiro; e de uma ampla coleta de dados informativos sobre o Distrito Federal (dados geográficos e estatísticas demográfica, social e econômica — principalmente). O levantamento e a coleta foram tão compreensivos quanto o permitiram as informações disponíveis e orientados conforme os limites já impostos à magnitude da reforma que, como se salientou perfeitamente em título anterior, atinge apenas aos setores mais gerais da administração municipal e institui princípios e normas básicas, sem contudo alcançar os pormenores de operação de cada órgão da Prefeitura.

Em seguida, passou-se a proceder ao enquadramento técnico do problema. Nesta altura, com auxílio da teoria e da experiência (ambas, aliás um tanto precárias, como se ressaltou já), quatro pontos capitais foram minuciosamente analisados além de outros estudos, de que se cuidou.

- 1.º definição da competência das subprefeituras;
- 2.º definição do *status* jurídico das subprefeituras;
- 3.º definição de relações entre as subprefeituras e a administração central; e
- 4.º demarcação das áreas geográficas, ou jurisdições territoriais das subprefeituras.

As conclusões resultantes da análise desses quatro temas e de estudo de outros assuntos pertinentes à matéria, sobrepostas aos dados informativos já levantados (quer sobre a Prefeitura, quer sobre o Distrito Federal), permitiram que se chegasse à solução pragmática do problema proposto, vale dizer, que se pudesse traçar o projeto de criação das subprefeituras e reorganização das Secretarias. Na verdade, entretanto, mais de um alvitre se apresentou, nesta fase. Isto é, não somente uma, porém várias soluções seria possível corretamente deduzir, de fatos e conclusões. E realmente assim teria de ser, porquanto em campos tão vastos como o da organização administrativa há quase sempre

pelo menos algumas variantes, todas elas corretas, que perfeitamente se podem trilhar, para alcançar a um ou a alguns objetivos.

A escolha de uma delas, no caso particular de que se trata, poderia destarte, como ainda pode, condicionar-se a tais objetivos, ou a pontos de vista, que, embora elementos extrínsecos ao problema, não de auxiliar na seleção, para que esta não seja apenas arbitrária. Assim sendo, procurou-se identificar objetivos e pontos de vista, que apresentassem certa relevância, o que se fez, chegando-se então a três alternativas. Destas resultaram, claro, três opções, que afinal condicionaram o presente trabalho. Eis as alternativas e opções:

- a) ou criar subprefeituras político-administrativas, ou estritamente administrativas;
- b) ou submeter todo o território do Distrito Federal às subprefeituras, ou a tal regime subordinar apenas parte dele;
- c) ou subprefeituras de tamanho grande, ou de tamanho médio, ou de tamanho pequeno.

Optou-se pelas hipóteses seguintes: “estritamente administrativas”; “todo o território, habitado ou habitável”; e “subprefeituras de tamanho médio”. Justificam-se, adiante, tais opções; mas é bom ressaltar que, revista a matéria pelos legisladores, outra poderá ser a conclusão a que cheguem, em relação a qualquer das três alternativas. Neste caso, ainda assim este projeto e o trabalho enviado para elaborá-lo poderão perfeitamente aproveitar-se, pois é muito fácil a conversão do esquema, que nêle se contém, em outro esquema, desde que dentro dos limites das três alternativas sugeridas. De fato, nos vários relatórios especiais, anexos a este, procurou-se fornecer todos os elementos informativos necessários a isso e, além do mais, dispostos e ordenados de forma a facilitar o aludido e eventual trabalho de conversão.

QUESTÕES OPCIONAIS

1.ª opção — Como acima se disse, julgou-se mais conveniente criar subprefeituras estritamente administrativas. E, como primeira razão para a escolha, invoca-se a prudência. A subprefeitura político-administrativa seria, por motivos óbvios, a extrema e mais complexa modalidade. Por isto mesmo, não parece aconselhável para iniciar-se uma experiência de tamanhas repercussões.

E' verdade que se poderia opor, ao afirmado, como contra-argumento, que as subprefeituras do Distrito Federal, por destino

que lhes reserva implicitamente a Constituição, deverão no futuro transformar-se em sedes municipais quando a capital da República se transferir para o Planalto Central e se inaugurar o Estado da Guanabara. Pondera-se, entretanto que não é preciso nem forçoso alcançar logo essa condição e que, pelo caminho escolhido, lá se chegará inequivocamente, sem precipitar os acontecimentos e por via mais segura.

Há, na espécie, também, o argumento da Lei Orgânica do Distrito Federal que, se procedente, faz até desaparecer o caráter optativo da solução. Com efeito, esta lei federal de tal forma se refere ao assunto, no parágrafo único do art. 41 que claramente deixa entrever o cunho puramente administrativo que pretendeu imprimir às organizações regionais de que trata. Determinando, para os subprefeitos o sistema de "livre nomeação", pelo Prefeito, implicitamente atribui àqueles o caráter de típicos funcionários administrativos ocupantes de cargos de provimento em comissão. Ora, organismos como as subprefeituras, se dirigidos por funcionários administrativos fatalmente deverão ter características estritamente administrativas.

Ademais e ainda com apoio na referida Lei Orgânica, cabe argumentar que, no Distrito Federal, todo o poder político se exercita: ou diretamente pelo eleitorado; ou em casos específicos, por determinadas autoridades federais (o Presidente da República e o Senado); ou, enfim pelo Prefeito e a Câmara dos Vereadores. Frise-se que Prefeito e Câmara são os dois únicos órgãos políticos locais; outros não foram previstos e — convém lembrar — agora só poderiam sê-lo por alteração da própria Lei Orgânica. Isto pôsto e sabido que nossa sistemática constitucional não permite a delegação de poderes, parece mesmo que não haveria como instituir subprefeituras político-administrativas pois tanto importaria em reconhecer-lhes algum poder ou algum órgão de natureza política, o que à lei comum não é dado.

Doutro lado as modalidades mais acanhadas de subprefeituras, que a rigor não chegam a constituir unidades administrativas, propriamente, por deficiências de especialização orgânica, afiguram-se contra-indicadas. Existem opiniões a favor e existem exemplos, não há dúvida, dessas modalidades, em que o subprefeito apenas acompanha as atividades administrativas que ocorrem na sua área, para formular as reivindicações desta às autoridades centrais. Há também aquelas em que o subprefeito é simples representante local do prefeito. Mas não parecem convir

tais espécies, de tipo por assim dizer embrionário, ao Distrito Federal em que se faz premente o problema da desconcentração de serviços. Além disso, com os resultados apenas e naturalmente mesquinhos a que conduz, uma tal subprefeitura poderia até mesmo levar ao abandono do sistema, antes de experimentados os tipos mais efetivos de organização por área.

Preferindo as subprefeituras estritamente administrativas — isto é nem as instituindo políticas nem as estabelecendo tão acanhadas que apenas signifiquem simples simulacros de órgãos da administração — o projeto não se descuidou de destinar-lhes substância, de outorgar-lhes relativa autonomia de ação de garantir-lhes um mínimo de recursos financeiros, de conferir-lhes uma chefia suficientemente prestigiada, à qual corresponde o grau hierárquico dos dirigentes gerais de Departamento. Esta soma de requisitos, inclusive o último, — também de grande valia, certamente constituirá o fator de fortificação das organizações locais essencial ao êxito do esquema proposto.

2.^a opção — Como a primeira, depende muito de interpretação. Refere-se ao território que se deverá submeter ao regime de subprefeituras. Seria todo o território do Distrito Federal ou parte dêle. A Lei Orgânica diz — "*O Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será dividido...*" (Art. 41). Mas não menciona núcleos distantes, como precisaria mencionar para deixá-la clara, se a intenção fôsse a de contemplar somente alguns dêles como por exemplo Santa Cruz, com administrações próprias.

Além disso o principal problema que a criação das subprefeituras visa a solucionar é, certamente, o do congestionamento burocrático, resultante do crescimento da cidade nas áreas urbanas e suburbanas. Tais áreas, portanto é que terão de ser divididas em subprefeituras. Em complemento, os núcleos distantes também o seriam, até porque não há motivos para os excluir.

A hipótese que pode vir à baila de deixar-se uma área central — a zona comercial, por exemplo, ou ela e a portuária — sob a administração direta do Prefeito e das Secretarias, não encontra fundamentos óbvios; e, inclusive, apresentaria o grave inconveniente de obrigar as Secretarias a atuar em dois campos (ou graus); — o de orientação e o de execução, ao contrário do que se dá no sistema proposto, em que as funções dêses órgãos são apenas, em princípio, as orientadoras.

Uma exceção, porém, se impôs: o conjunto das áreas florestais, ao qual não corresponde uma subprefeitura própria, nem se vinculou a qualquer das vinte e sete propostas no plano. Imperiosas razões, relacionadas com a defesa das florestas desde logo mostraram a conveniência de mantê-las diretamente sob os exclusivos cuidados de um órgão central. Ademais, tal situação permite que melhor se atenda a certas exigências da lei federal, no que esta regula a matéria. Finalmente, extensas áreas florestais não apresentam pontos de interesses comuns com os principais motivos que justificam a instituição de subprefeituras, como facilmente se pode perceber.

3ª. opção — Com base em vários critérios e em função de fatores diversos — eis como se pode fixar o *tamanho* das subprefeituras. Com relação ao fator área, tomado exclusivamente, e no caso particular do Distrito Federal grandes seriam, por exemplo, três subprefeituras, uma para a zona urbana outra para a zona suburbana e mais outra para a zona rural. Ou ainda: para a zona sul, para a central e para a noroeste. Se, ao contrário, se tomassem os setenta e tantos bairros cariocas, constituindo cada um em subprefeituras então se obteriam unidades administrativas de tamanho pequeno.

Deixando de lado o território para considerar apenas a população, porque a grande massa dos serviços municipais depende mais da demografia do que da extensão geográfica, subprefeituras de 25.000 habitantes (1% da população do Distrito Federal) seriam, sem dúvida, pequenas ou muito pequenas, enquanto outras, de 250.000 habitantes (10% da população) haveria quem as considerasse grandes e quem as achasse apenas médias.

A preferência por um desses tamanhos porém, deve ser baseada sobretudo, naquilo que se deseja eliminar, ou naquilo que se pretende obter, com a instituição de subprefeituras. Evidentemente concorreriam mais fatores, influinte na escolha. Por exemplo, o financeiro (em número maior de subprefeituras importaria maior despesa). Influência todavia secundária como secundário por isso mesmo se revelaria o fator, provavelmente até suscetível de ser contornado. Aceito e fixado tal critério, que consiste em determinar o tamanho das subprefeituras de forma a conseguir certo resultado, ou certos resultados que previamente se devam determinar o problema passa a ser, justamente, o de determiná-los.

Nesta ordem de idéias e tendo em vista ainda uma vez o caso particular do Distrito Federal logo se atina com um ponto, que parece pacífico: ninguém simplesmente deseja *apenas* atenuar os inconvenientes da atual centralização burocrática. Isto é, ninguém quer, simplesmente, nem poderia querer, por inúteis e ilógicas, apenas mais duas ou três administrações municipais, onde os subprefeitos como presentemente o Prefeito, tomassem conhecimento dos fatos através de uma rede de subordinados, permanecessem presos em seus gabinetes entre milhares de papéis por despachar e filas de pessoas por atender. O que se deseja é, realmente, um subprefeito em contato direto com sua área e sua comunidade. Uma espécie de gerente, um homem com tempo para acompanhar cada dia os serviços em andamento, determinando providências e verificando, ele próprio se foram cumpridas.

Pois bem, para satisfazer a requisitos tais seria preciso constituir unidades que não excedessem à capacidade de um supervisor. Assim no projeto fixaram-se subprefeituras de 100.000 a 150.000 habitantes, com pequenas tolerâncias para mais ou menos. Essa faixa, como se indica no relatório especial das subprefeituras, e como têm demonstrado a prática e a teoria administrativa, traz em si a vantagem de permitir planejamento e operação adequados à generalidade dos serviços administrativos. Demais, permite uma delimitação territorial que se aproxima apreciavelmente das áreas tradicionais da cidade e das exigências combinadas de critérios aplicáveis nas descentralizações da espécie. Exceções tiveram de ser e foram admitidas, por motivos óbvios mas explicados no relatório especial já referido. Está neste caso, a zona portuária, com 50.000 habitantes. Aqui o aspecto residencial é, como na zona comercial, absolutamente secundário. Há, entretanto perfeita diferenciação de área e de serviços bem como evidente importância no conjunto.

DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA DAS SUBPREFEITURAS

Nesta matéria, partiu-se da identificação dos tipos de serviços públicos que *podem* e, em princípio *devem* ser prestados por uma repartição organizada à base de área geográfica. E, examinando os numerosos serviços, espécie por espécie, em face do elemento diferenciador *território*, concluiu-se que é possível agrupar em sete classes, os que interessam à Prefeitura mas que apenas os de três dessas classes podem ser prestados por

uma subprefeitura, a saber: os restritos especificamente à área considerada; os comuns a diversas áreas, embora estritamente locais; e os interlocais, com possibilidade de divisão correspondente a áreas. Mesmo, porém, alguns serviços que a própria subprefeitura, em tese, deve prestar, muitas vezes, por motivos de ordem pragmática ou circunstancial, não lhe podem ser transferidos com vantagem. Uns porque transcendem às possibilidades técnicas ou financeiras da unidade; outros, porque a economia, a disciplina ou a conveniência de meios aconselham a centralizar, para que se obtenham essas vantagens em mais elevado grau; ainda alguns porque, tendo essência política ou importância ocasional muito ampla, convém que se não deleguem; uns mais porque, ocorrendo com pouca frequência ou pequeno volume, numa dada área, não justificam, por isso mesmo, as despesas operacionais que decorreriam da descentralização; finalmente alguns porque, comuns a diversas áreas, embora estritamente locais, ou ainda interlocais, mas com possibilidades de divisão por áreas — só se podem prestar com relativa eficiência quando submetidos a um tratamento uniforme, que se não consegue por via de descentralização.

Em seguida, os serviços da Prefeitura (serviços indivisíveis, como *ensino primária*), já anteriormente levantados, tiveram de ser desdobrados em suas funções componentes (pesquisa, planejamento, organização, execução, manutenção, fiscalização e outras). Depois, cada função de cada serviço, foi classificada conforme os sete tipos gerais identificados. As funções que coincidiram com os três tipos, cuja prestação se verificou, como acima se disse, ser adequada às subprefeituras, ainda passaram pelo crivo daquelas cinco ressalvas, pertinentes à circunstancial conveniência de descentralizar, ou não.

Só então é que foram atribuídas às subprefeituras.

Após de convenientemente grupadas tais funções verificou-se que em princípio, as de execução ou *manutenção* é que justamente se mostraram coincidentes com os requisitos prefixados para que se pudessem considerar adequadas à prestação, por parte das subprefeituras; e que as demais não lhes puderam ser atribuídas, tendo de reservar-se às Secretarias e outros órgãos da administração municipal. Isto em princípio, é bom repetir, pois encontraram-se algumas exceções.

Fixados assim os serviços (em termos de funções) da competência das subprefeituras, foi possível articulá-los no projeto ora proposto, bem como, no mesmo texto, enumerar

os órgãos que da administração central se transferirão às subprefeituras. Além de figurarem no projeto, a relação das funções e a relação dos órgãos transferidos são apresentados, ainda, no relatório especial sobre as subprefeituras. Não é necessário, portanto, transcrevê-las aqui.

DEFINIÇÃO DO "STATUS" JURÍDICO DAS SUBPREFEITURAS

O exame desse pormenor revestiu-se de todo o cuidado, pois do resultado a que se chegasse teriam de deduzir-se importantes conclusões, como o regime de prestação dos serviços afetos às subprefeituras e como a natureza e a 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 adotou e anteriormente explicou, de constituí-las com caráter estritamente administrativo. E tal condicionamento residia em que, não tendo competência política, nem político-administrativa, não se poderia erigi-las em municípios, sem ferir a sistemática orgânico-político do país.

Restava a escolha, portanto, do "status" jurídico cabível, entre os das 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 colaboradores, num simples relance logo se vê que não seria possível achar-se a procurada figura de direito. Esta, conseqüente, 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 considerar as espécies de órgãos de nítida especialização conceitual.

Analisaram-se os prós e os contras dessas formas pormenorizadamente. A discussão dos principais pontos — que não convém transcrever neste capítulo — acha-se sumariada no relatório especial alusivo às subprefeituras. O fato é que se concluiu pela última forma, que se escolheu a *repartição dotada de autonomia administrativa e financeira*, a qual no direito brasileiro se vem configurando como instituição decorrente de uma certa descon-

centração de autoridade e que goza de relativa liberdade de ação dentro da sua esfera operacional, sem contudo chegar a constituir-se em pessoa jurídica distinta da do corpo principal da administração.

DEFINIÇÃO DE RELAÇÕES ENTRE AS SUBPREFEITURAS E A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

A competência estabelecida, o "tatus" jurídico preferido e até o tipo de organização (no caso órgãos provenientes de departamentalização por área), são os primeiros elementos condicionantes das relações de autoridade e dos canais de comunicação, entre as subprefeituras e a administração central. Quanto às relações de autoridade é possível considerar dois aspectos distintos: há que definir-se: de um lado, as linhas de autoridade propriamente; e doutro lado, determinar-se os níveis de decisão.

Linhas de autoridade — Serão múltiplas, evidentemente, e numerosas, principalmente pelo fato de que as Secretarias Gerais se organizam por propósito ou por técnica, enquanto a base organizacional das subprefeituras é a área geográfica, de modo que haverá estas, para tal ou qual fim de manter relações com todas as Secretarias, além de com o Prefeito. Eis os casos, examinados por grupos:

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. Quanto às de Administração e de Finanças a autoridade exercida visará, claro, à disciplinação dos meios de ação. Quanto às outras, a disciplinação objetivada será a das atividades desempenhadas pelas subprefeituras para atingir aos fins da administração pública, cada Secretaria cuidando, naturalmente, das matérias pertinentes às suas competências particulares. Essa autoridade, exercida pelas Secretarias Gerais sobre as subprefeituras, poderá no mesmo estilo usado para designar a autoridade do Prefeito, denominar-se *coordenação específica*.

3. No caso especial da Secretaria Geral do Interior, mais que em *coordenação* haveria de falar-se, a rigor, para maior propriedade, em *contrôle*, porque lhe foi cometida, no

projeto, a incumbência de processar quaisquer reclamações e representações — doutras Secretarias ou do público — contra as subprefeituras, e ainda a de inspecionar os serviços destas e a de examinar-lhes os relatórios e contas, tudo no sentido de assegurá-lhes, em conjunto, padrões mínimos de administração. A respeito, esclarece-se que o cometimento dessas incumbências decorreu da necessidade de concentrar, sob a competência de uma só autoridade, especializada, as medidas e providências requeridas, por organizações de um tipo fundamentalmente diferenciado, qual o é das subprefeituras. Requeridas não apenas pelas subprefeituras como um grupo; também individualmente, embora como um todo.

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, — da Secretaria Geral do Interior;

— coordenação específica, quer sobre a disciplina dos meios, quer relativa à orientação das atividades-fim, — das 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.

Grande influência teriam de exercer, evidentemente, sobre a questão, as características da organização por área. Efetivamente, uma das principais justificativas, ou vantagens, desse tipo de organização consiste em que permite descer muito os níveis de decisão, e em referência a numerosos assuntos, aproximando-se aqueles níveis, por esta forma, do próprio local onde as decisões são necessárias.

Do "status" jurídico escolhido — o de relativa autonomia administrativa e financeira — decorre, naturalmente, que se delegue uma soma de autoridade correspondente ao grau de desconcentração, circunstância que se harmoniza por inteiro com a precedente, isto é, com a aproximação entre níveis de decisão e área, ensejada pelo tipo de organização. Não só se harmoniza; completa-a, também. Dá-lhe a essência, para que se efetive. Vale dizer: no que se pode e deve confiar é que

as subprefeituras lograrão eliminar o chamado "compasso de espera" nos serviços locais, pois ali mesmo, na área de cada qual, haverá quem tenha autoridade para resolver prontamente os casos e as dificuldades, para tomar iniciativas, ou para estimular a ação. Todavia não obstante a evidência dessas conclusões, convém passar em revista tôdas as posições possíveis de uma subprefeitura em face da administração central — o que se fará nos parágrafos seguintes ao examinar a terceira das condicionantes enunciadas (a competência), — sendo conveniente ainda, acrescentar que o projeto proposto cuidou de outorgar ao subprefeito, dentro de sua alçada, a necessária autoridade decisória e de declarar a subprefeitura no seu âmbito administrativo, como última instância. Assim, acredita-se, ficará afastada qualquer dúvida dos que supunham — suposição infundada, aliás — viriam as subprefeituras crescer novos escalões à hierarquia e, conseqüentemente, à tramitação burocrática.

No que respeita à competência, os níveis de decisão resultaram no projeto das três hipóteses em que se operou, ou não se operou, a transferência de serviços:

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

Na terceira hipótese, em nada se modificará a situação atual, porque não ocorrerá, de forma alguma, qualquer interferência das subprefeituras no exercício das atividades administrativas municipais.

A segunda hipótese pode configurar-se no caso em que as subprefeituras por meio de uma de suas Divisões irão funcionar 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. Noutro caso porém, mais freqüente e típico 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 oportunidade 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 prefixadas no projeto, que neste particular são claras e delimitam perfeitamente a ingerência de cada órgão.

Na primeira hipótese — a de serviços totalmente transferidos — a decisão final de todos os casos ficaria a cargo dos subprefeitos pelo menos em princípio uma vez que somente em grau de recurso haveria a possibilidade de que se manifestasse ou de que decidissem 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 que constituirá o nível divisional das subprefeituras hoje em dia certa quantidade de matérias é decidida pelos dezesseis chefes dos atuais distritos. Instaladas as subprefeituras, êsses assuntos serão resolvidos não mais por dezesseis funcionários, mas sim por tantos quantas 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 então a duzentos e dezesseis ou duzentos e quarenta e três servidores. Tomando em abstrato essa relação (embora se reconheça que só 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 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.

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 vertical de processos e outros papéis.

Mais, isto não seria tudo que se pode de-sejar 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 zigzague típico da burocracia, totalmente injustificável, porque não acrescenta nenhum mérito à solução final dos assuntos e custa tempo e dinheiro, o correctivo desde muito conhecido e tècnicamente recomendado 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 à 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, foram sugeridas na parte deste relatório referente às subprefeituras.

DEMARCAÇÃO DAS ÁREAS GEOGRÁFICAS

Já se fez referência, neste capítulo, às áreas geográficas que constituirão as jurisdições das subprefeituras para afirmar que, de um ponto de vista teórico, as que compreendem de 100.000 a 150.000 habitantes são as que melhor se prestam ao planejamento e operação adequados à generalidade dos serviços administrativos. Decidido êsse ponto, procurou-se verificar o grau de coincidência entre a norma inferida e as possibilidades de aplicá-la à superfície do Distrito Federal, de modo que se identificassem áreas que, incluídas nessa faixa demográfica, representassem, face a outros critérios e fatores condicionantes, os âmbitos propícios para a prestação de serviços pelos organismos locais.

Com base nos subsídios teóricos propostos por sociólogos por urbanistas e profissionais afins, bem como por cientistas administrativos e profissionais da administração pública; e com base nos levantamentos previamente elabo-

borados da situação de fato, — foi possível analisar os vários critérios que têm, sido propostos para identificação do chamado *distrito único*, isto é para efetivação de uma divisão distrital em que não haja distritos de várias espécies, a se superporem uns aos outros, os de cada espécie relacionados com a prestação de apenas um, ou de alguns serviços. Êsses vários critérios, o exame que dêles se fez, os subsídios teóricos dos quais se tomou socorro e as conclusões parciais e gerais a que se chegou, — acham-se expostos, com tôdas as minúcias, no relatório especial das subprefeituras, que a êste acompanha. Não é prático transferir para aqui a exposição de tal matéria, ao passo que resumí-la não dará uma idéia exata de todos os pormenores que envolve, e que na maioria são muito importantes, como justificativos da divisão territorial que finalmente se consubstanciou no projeto. Neste aparece a delimitação das áreas identificadas que atingem a 28.

Em relação a tais áreas vale a pena ressaltar alguns pontos interessantes. Elas podem classificar-se em três grupos. Nas do primeiro — ao todo dezoito áreas — combinam-se a reduzida extensão territorial e uma forte concentração demográfica. Nas do segundo, que são seis, a população absoluta é ainda grande, mas o elemento espacial ganha destaque apreciável. Nas do terceiro — as restantes quatro áreas predomina o tamanho físico caindo consideravelmente as cifras demográficas.

Não se pretende demonstrar que tais diferenças se compensem e que, senão do ponto de vista econômico ou financeiro pelos menos do administrativo se obtiveram unidades equivalentes. Nem é necessário demonstrá-lo, eis que as áreas demarcadas correspondem a formas reais e não a elaborados desenhos geométricos.

Resta a questão de saber se tôdas as áreas identificadas justificariam a criação de uma subprefeitura. O mais é elementar e reduz-se ao devido proporcionamento e acomodação da máquina administrativa de cada subprefeitura às peculiaridades da área a que tiver de servir.

E' sabido que cerca de 89% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.000 habitantes. Depois de relembrar tal fato sente-se que a questão proposta no parágrafo anterior perde a razão de ser. Contudo, no intuito de tranqüilizar os mais preocupados com a multiparidade de subprefeituras, uma solução viável será admitir-se, para as áreas de menos de 30.000 habitantes, uma espécie de administração distrital, embrião de subprefeituras.

dependente do subprefeito de uma das áreas vizinhas. O projeto, no entanto, só colocou na situação sugerida a área dos Bandeirantes, cuja população ainda não teria ultrapassado a casa dos 10.000.

MÍNIMO PREFIXADO DE RECURSOS PARA CADA SUBPREFEITURA

No título em que se enunciaram os principais pontos da reforma, um deles era pertinente à adoção de princípios e normas asseguratórios da aplicação, nos serviços ou na jurisdição de cada subprefeitura, de um mínimo prefixado de recursos, a título de devolução parcial da receita do Distrito Federal, proveniente da área da subprefeitura.

Neste particular, o projeto estabelece medidas de caráter transitório, aplicáveis até que, implantada a reorganização, se torne possível colher os elementos estatísticos e cadastrais necessários à apuração do *quantum* que será realmente cabível a cada subprefeitura. A providência definitiva, porém, consiste em que a Prefeitura aplicará, anualmente, na área de cada subprefeitura, quantia nunca inferior à dos impostos e taxas aí arrecadados no exercício anterior e que pela Constituição, correspondam aos Municípios, na discriminação tributária entre estes e os Estados; acrescentando-se que, em nenhuma hipótese, a devolução obrigatória — note-se: a obrigação de devolver e não as possibilidades de fazê-lo — subsistirá, em relação a qualquer subprefeitura, acima de 1/14 do global restituível a todas elas. Com a ressalva final (baseada no *dóbro* da importância média por restituir, uma vez que é de 28 o número de áreas), objetiva-se fugir ao excesso oposto, igualmente criticável, de ter de devolver a certas áreas já muito desenvolvidas e, por isto mesmo com enorme arrecadação, quantias excedentes às suas necessidades ou desproporcionais entre estas e as das áreas mais pobres.

Em essência, a providência comentada não exige justificação. Ela vem se inscrevendo em todos os movimentos de reivindicação das áreas administrativas menores perante as maiores: dos Estados à União, dos Municípios aos Estados, dos Distritos aos Municípios e — porque não? — nas grandes cidades, dos bairros e subúrbios especialmente dos subúrbios, ao centro. Efetivamente, visa a garantir cada área contra a incapacidade de planejamento, a negligência ou as preferências dos governantes que, exatamente no tocante às mais necessidades, costumam relegá-las ao esquecimento, nem lhes devolvendo

sequer parte do que extrairam de sua própria penúria.

OBSERVAÇÃO FINAL

Nos mapas que acompanham o relatório especial das subprefeituras, 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 sentido das linhas de tráfego, permitirão formular juízos críticos.

Em cada área também estão figurados os serviços municipais ora existentes e que, pelo projeto, se transferem às subprefeituras. Isto servirá para dar uma idéia da apreciável substância de que estas se formarão.

REESTRUTURAÇÃO DAS SECRETARIAS GERAIS

De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, *Subprefeituras e Secretarias Gerais* são as peças básicas da organização municipal, nada impedindo porém que além delas se instituem outros órgãos, quer diretamente subordinados aos Prefeitos, e nesta hipótese nem pertencem a umas nem a outras, quer mediante desconcentração ou descentralização do serviço, e nesta hipótese constituem entidades autônomas, entidades autárquicas, etc. as quais também não integram Subprefeituras nem Secretarias.

Efetivamente foi o que se julgou necessário fazer nalguns casos, e o projeto inclui dispositivos que se relacionam tanto à criação de órgãos subordinados diretamente ao Prefeito e de órgãos de administração descentralizada, burocrática ou institucional, quanto a algumas entidades desta espécie, já existentes.

Como se explicou no título anterior, foram cuidadosamente identificadas as funções, que atualmente estão a cargo das Secretarias Gerais e devem transferir-se às Subprefeituras. Mostrou-se, ainda, quais os órgãos que cumprindo no momento tais funções das Secretarias se retirarão para integrar aquelas unidades de administração local. Pois bem, por um processo seletivo igualmente rigoroso também se identificaram algumas funções e órgãos que ora pertencem às Secretarias e que delas convém desligar, para formar entidades burocraticamente descentralizadas ou institucionalmente descentralizadas, sendo exemplo das primeiras os chamados *estabelecimentos públicos* e, das segundas, as

empresas municipais e as autarquias municipais.

Identificados órgãos e funções por transferir às subprefeituras e a entidades de administração descentralizada, apresentou-se, como se frizou mais atrás, a conseqüente necessidade de reagrupar os mantidos nas Secretarias Gerais, reagrupamento que também se torna oportuno por motivos relacionados com a efetividade e a economia de meios administrativos. A seguir serão explicadas as providências que o projeto sugere, neste particular. De passagem e, em primeiro lugar, tem cabimento, porém, uma referência a certa questão formal, o que se faz no sub-título imediato.

PADRÕES DE NOMENCLATURAS

Os organismos que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura do Distrito Federal já obedecem, em considerável extensão, a padrões de nomenclatura. Em princípio, as Secretarias dividem-se em *Departamentos* e estes em *Serviços*. Não há porque abandonar tal uso; mas, para atender a determinadas necessidades, torna-se imprescindível introduzir-lhe umas poucas modificações.

Certos nomes típicos — como *escolas* e *hospitais* — deverão manter-se. No escalonamento departamental é que dois novos nomes se fazem necessários para que adequadamente se possa ir ao encontro das conveniências de maior departamentalização em que o projeto insiste, e das exigências de situações de fato, pois na verdade algumas Secretarias já introduziram um nível intermediário entre Departamento e Serviço e, na maioria dos Departamentos, a subdivisão orgânica, não pára no nível de serviço, desce abaixo, por incontornável reclamo de organização. Os nomes por introduzir, que corresponderiam a dois diferentes níveis hierárquicos, seriam *Divisão* e *Seção*. Desta forma, a nomenclatura para a estrutura administrativa de uma Secretaria Geral contaria com as seguintes designações:

Secretaria Geral
Departamento
Divisão
Serviço
Seção

Exceto quanto ao nome *Secretaria Geral*, vale ressaltar que, numa composição qualquer, departamentos e divisões ou divisões, ou, enfim, serviços e seções, poderão figurar no mesmo nível hierárquico, porque não é impositivo conferir — como não confere o

projeto — a categoria de, por exemplo, *divisão*, a órgão que apenas justifique a categoria de *serviço*, ainda que, ou só porque, se integre direto num *departamento*.

Outro aspecto da questão de nomenclatura, que tem certa importância para maior ordenação administrativa, é o da designação das posições de chefia, embora aqui não se trate somente de nomenclatura, mas também de forma da instituição e investidura legal dessas posições de chefia. A exemplo de outras organizações administrativas — inclusive em grande parte da federal — o projeto adota o *cargo em comissão* para as chefias de departamentos, divisões e serviços (estes quando de nível divisional). Nos mais casos, será *função gratificada*, que o próprio Prefeito deve ter autoridade para instituir, dentro dos créditos que o legislativo municipal especificamente vote para tal fim.

EXTINÇÃO DA SECRETARIA GERAL DE AGRICULTURA E CRIAÇÃO DE DUAS SECRETARIAS GERAIS

No projeto, praticamente se extingue a Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, e criam-se, por transformação, a Secretaria Geral de Economia e, por desdobramento, a Secretaria Geral de Serviços Sociais. Na verdade a criação dos dois novos organismos em grande parte se prende ao problema da sistematização estrutural porque ambos os constituiram de muitos serviços que pertenciam a outras Secretarias (especialmente à de Agricultura, no primeiro caso, e à de Saúde e Assistência, no segundo), os quais lhes serão transferidos.

A Secretaria Geral de Economia quase absorveu totalmente os órgãos e as funções que hoje integram a de Agricultura, pelo projeto extinta ou, se se quiser, radicalmente transformada. Eis que a nova Secretaria conta com quatro Departamentos: os de

Agricultura,
Expansão Industrial e Comercial,
Recursos Naturais e
Abastecimento.

Ora aí estão, de fato, embora sujeitas a melhor grupamento e acrescidas da complementação que se evidenciou necessária, as atribuições da Secretaria Geral de Agricultura, a saber: atribuições do Departamento de Indústria e Comércio, do Departamento de Abastecimento, do Departamento de Agricultura, do Departamento de Veterinária e do Serviço Florestal. Mais que as atribuições de tais órgãos — devidamente complementadas, já se disse — o que tem a Secretaria Geral de Economia é a função de planeja-

mento econômico, conferida no projeto, ao Conselho de Planejamento Econômico do Distrito Federal, justamente o outro e último órgão de administração-fim que compõe a Secretaria.

Por vários motivos — mais minuciosamente explicados no relatório especial alusivo a esta Secretaria — foi que se julgou conveniente instituí-la. Um dêles proveio de que os órgãos integrantes do Departamento de Veterinária e do Departamento de Agricultura, prestando serviços de natureza local, transferiram-se às subprefeituras. E quanto aos restantes, que integrarão a nova Secretaria são aqueles em que urgente se torna ressaltar o sentido econômico dos problemas de que cuidam. De resto o aspecto da economia sobre importar extraordinariamente, parece o único que o abastecimento, o comércio, a indústria, a agricultura e os recursos naturais apresentam de comum; em consequência, somente por este ângulo podem ser tratados como uma unidade e somente por este traço se justificaria uni-los num grupoamento orgânico-funcional.

Alegar-se-á que terá havido, talvez, simples mudança de nome. Não é tanto, porque novas atividades se identificaram, ou se trouxeram para primeiro plano de cogitação, como se vê no projeto, e que constituirão atribuições adequadas numa Secretaria Geral de Economia, mas não veriam nem poderiam, adequadamente, incluir-se ou pôr-se em realce numa de Agricultura. Mesmo porém, que se tratasse meramente de um novo nome ainda assim conviria adotá-lo, pois os relevantes aspectos econômicos de alguns problemas que ora se acham com a Secretaria Geral de Agricultura vêm sendo tradicionalmente relegados, eis que o nome *agricultura* acaba sempre por representar a razão fundamental da freqüente nomeação de especialistas dêsse ramo para dirigir a Secretaria; e êstes quase nunca se preocupam senão com os assuntos pertinentes à sua especialidade, em detrimento dos outros, até mais carentes de assistência porque de certa forma os problemas agrícolas inclusive no Distrito Federal têm sido objeto de cuidado por parte do Ministério da Agricultura e em grande extensão dispensam aquela assistência especializada. O resultado: as atividades de fins econômicos, aos quais pouca atenção se estava dedicando foram perdendo suas características essenciais e, os órgãos correspondentes, enveredando pelo caminho da burocratização ou deixando-se dominar pela técnica imediata de que se servem. Agora, com a instituição de uma Secretaria Geral de Economia, seus

novos dirigentes provavelmente se recrutarão entre os profissionais desta classe, e os diversos setores da Secretaria voltar-se-ão para os interesses econômicos que realmente se contém nas suas atividades, redimindo-se do longo período de burocratização ou tecnicismo, já referido.

Da Secretaria Geral de Serviços Sociais, sob certo aspecto, pode-se quase dizer o mesmo que da anterior. Foi instituída nominalmente e, afora uma sistematização orgânica melhor e a necessária complementação de atribuições, será constituída com serviços e órgãos doutras Secretarias transferidos. O que houve de importante, na realidade, cinge-se ao argumento da lógica e da técnica de organização a influir para que as transferências se fizessem, com o fim de obter melhor integração de funções e, portanto, com base em maior homogeneidade, um superior rendimento das atividades de objetivos assistenciais. Na novel Secretaria incluir-se-ão, com efeito:

a) atividades relativas à construção de casas populares, ora a cargo do Departamento de Hapitação Popular da Secretaria Geral de Viação e Obras;

b) atividades de assistência social à criança e ao adolescente, que pertencem ao Serviço de Assistência Social do Departamento Municipal da Criança e do Adolescente, da Secretaria Geral de Saúde;

c) atividades de assistência social em geral, que atualmente se acham cometidas ao Departamento de Assistência Social da Secretaria Geral de Saúde;

d) atividades relativas à formação de assistentes sociais, desempenhadas no momento pelo Instituto de Serviço Social da Secretaria Geral de Educação.

Não é preciso listar mais atividades e órgãos nem para demonstrar que, nas atuais Secretarias em que se encontram estão verdadeiramente deslocados pois quebram o importante "campo funcional" da assistência social, nem para evidenciar que a nova Secretaria se constituirá substancialmente.

Além do Conselho de Coordenação da Assistência Social, são os seguintes os outros órgãos de atividade-fim que integrarão a Secretaria Geral de Serviço Social, conforme os enumera o projeto e cujas atribuições figuram, também, ali:

Departamento de Assistência à Criança e ao Adolescente,

Departamento de Assistência às Populações Desfavorecidas e

Departamento de Recuperação e Orientação Social.

Secretarias que permanecem — As mais Secretarias Gerais ora existentes somente deverão sofrer alguns ajustamentos, destinados a possibilitar um grupamento mais homogêneo de serviços, às vezes pela transferência de funções e órgãos, de uma para outra, ou para outras; em todos os casos pelo reagrupamento dos órgãos e funções remanescentes; e em certas circunstâncias pela instituição de novos órgãos, par exercer atividades que, essenciais embora no momento não se desempenham, ou deficientemente se cumprem. A seguir se indicam as principais dessas modificações, primeiro citando as duas Secretarias que se incumbem das atividades-meio da administração, depois as que desempenham as atividades-fim.

Secretaria Geral de Administração — Outro ponto desta exposição já se disse, de passagem, que a Secretaria Geral de Administração quase se reduz atualmente a um departamento de pessoal. Com efeito, afora os pequenos órgãos que cuidam da sua própria economia doméstica, dispõe ela, no presente, de um Departamento de Pessoal, órgão realmente importante pelo volume e pela natureza de suas atribuições, e de um Departamento de Assistência ao Servidor. Este, com eventual exceção do Serviço de Biometria Médica e do Hospital do Servidor — unidades que do fato funcionam com certa independência invariavelmente se tem visto relegado a plano secundária, absorvidas que são as energias e recursos da Secretaria pelo seu outro setor de atividade.

Segundo o projetado, desaparece o Departamento de Assistência ao Servidor. O Serviço de Biometria Médica que o integra no momento, passará ao Departamento do Pessoal. Os mais órgãos do Departamento extinto, visando à unificação do campo assistencial, irão para o Montepio dos Servidores Municipais, cujas características de autarquia o projeto melhor define do que adiante se tratará no título próprio.

Dois novos Departamentos se criam, nesta Secretaria: O Departamento de Planejamento e Orçamento, ao qual se transferem as funções de elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura — função essa predominantemente de administração geral e não de administração financeira — e o Departamento de Suprimento e Instalações. Os dois novos órgãos, juntamente com o já existente Departamento do Pessoal, vão constituir as peças centrais dos sistemas de pessoal, de compras e administração de material, instalações das

repartições da municipalidade, orçamento, planejamento administrativo, documentação administrativa. Nuns casos terão atividades orientadoras, noutros, atividades de execução — pois, como se verá no capítulo relativo aos *sistemas de administração geral*, adotou-se um critério eclético de distribuir tais atividades.

Além disso, surgirão nesta Secretaria Geral dois Conselhos: o Conselho Secretarial de Administração Geral e o Conselho Secretarial de Recursos Administrativos. O primeiro desdobrar-se-á em comissões permanentes que se dedicarão ao estudo de relevantes assuntos, especialmente lotação e utilização efetiva do pessoal, aproveitamento de espaço e equipamento, redução do custo dos serviços municipais. Este Conselho precípuamente se destina porém, à articulação e coordenação técnica de todas as unidades integrantes dos sistemas de administração adjetiva. Quanto ao Conselho Secretarial de Recursos Administrativos, será a última instância para a decisão de questões atinentes a direitos e deveres dos servidores municipais e se comporá de representantes da Procuradoria Geral (dois), da Secretaria Geral de Administração (dois), das subprefeituras (um) e dos próprios servidores (um). Trata-se com ele, de introduzir em poderoso elemento de democratização nas relações entre a Prefeitura e o funcionalismo.

Secretaria Geral de Finanças — O projeto promoveu uma redistribuição das suas funções e, preliminarmente, separou as de inscrição e lançamento, de um lado e as de fiscalização, doutro lado. O primeiro grupo, cometeu-se ao Departamento da Receita; o segundo grupo, ao Departamento de Fiscalização, ambos instituídos pelo projeto. Este último, além das funções fiscalizadoras provenientes dos diversos departamentos atuais de receita, terá ainda as que no momento estão a cargo de alguns órgãos da Secretaria do Interior e Segurança e que não constituam atividade de colaboração local na fiscalização, pois nesta parte se transferirão às subprefeituras. Ainda integrarão a Secretaria Geral de Finanças o Departamento do Tesouro e o de Contabilidade, já existentes e com funções semelhantes às que presentemente desempenham apenas desdobrados certos setores que ganharam relêvo — como o de contabilidade orçamentária — e reduzidos a um só comando divisional outros serviços — a exemplo dos de arrecadação — que operam num mesmo campo.

Na Secretaria haverá, finalmente, um Conselho de Recursos Fiscais e um Centro de

Estudos Financeiros, aquêle também já existente e êste destinado a auxiliar o Secretário Geral no exame de assuntos técnico-fazendeiros.

Secretaria Geral de Educação e Cultura — Sem dúvida foi esta a Secretaria que, em unidades de serviço, mais contribuiu para as subprefeituras, pois o estabelecimento escolar — especialmente a escola primária — é dos que necessariamente se situam perto da clientela, quer dizer, representa serviço local ou distrital típico. Contudo, entre a mesma Secretaria e as demais, quase não se verificaram transposições de órgãos, nem as poucas aconselháveis têm marcante significação.

Desobrigando a Secretaria da administração direta dos estabelecimentos municipais de ensino, tornou-se possível reagrupar todos os seus importantes serviços, relacionados com as pesquisas pedagógicas e a orientação ou fiscalização técnica do ensino, em um único departamento, a que se denominou de "Departamento de Educação". Parece ocioso ressaltar as vantagens de um tal resultado, para a unidade de condução dos assuntos educacionais.

Os serviços com objetivos culturais, que compõem o outro grande campo de atuação da Secretaria, também puderam ser reunidos num só departamento — o de Cultura, o que permitiu se alcançasse um esquema estrutural bastante simples, bastante consistente e bastante funcional.

Restavam alguns serviços ligados a atividades não estritamente educacionais ou culturais, mas destas — particularmente das primeiras — complementares, quais sejam os de saúde escolar, assistência escolar e engenharia escolar. Para êles se criou, então, um terceiro e último departamento.

A cúpula que não poderia faltar a êsse conjunto departamental — a de um órgão de diretrizes e políticas — tomou a forma lógica de um colégio, denominado "Conselho Municipal de Educação e Cultura".

Secretaria Geral de Saúde — Absorverá atividades de medicina veterinária, que interessem à saúde e à vida humanas; estenderá sua jurisdição à nova autarquia dos serviços de limpeza urbana, o que importa em lhe dar possibilidade de orientar e controlar um significante âmbito sanitário que até hoje lhe escapava; e participará dos órgãos orientadores tanto da assistência social em conjunto (campo que atualmente inclui, mas apenas em parte) quanto dos serviços de água e esgotos (setor que também se lhe põe ao alcance somente com o projeto).

O nome da Secretaria reduzir-se-á para Secretaria Geral de Saúde, pois — como se esclareceu previamente — as atividades de Assistência Social passarão a compor a Secretaria Geral de Serviços Sociais.

Procurando ir ao encontro da idéia de estabelecer, para todos os assuntos sanitários, um comando único, dadas as vantagens que uma subordinação tal oferece e é desnecessário encarecê-lo — em caso de epidemia, por exemplo, o projeto institui o Departamento Municipal de Saúde Pública, não obstante certas dificuldades funcionais que possam resultar de um órgão de proporções algo avantajadas.

Finalmente, contará o Secretário Geral de Saúde com a assistência de um Conselho Municipal de Saúde, que é órgão permanente da Secretaria e funcionará como instrumento de coordenação das atividades de saúde pública no Distrito Federal e se encarregará de estudos de política sanitária.

Secretaria Geral de Viação — Terá o seu campo restringido às vias e aos meios e atividades de transporte e tráfego. E absorverá as atividades atinentes à geografia, por suas conexões com as enumeradas funções principais da Secretaria e a formação profissional nela dominante. Já as relativas às obras passarão para as diversas Secretarias e subprefeituras, a cada uma cometidas as que correspondam às suas especialidades, objetivos e jurisdições. Nos casos de obras relacionadas com edifícios públicos, a função principal e centralizadora será da Divisão de Obras dos Edifícios Municipais, órgão integrante do Departamento de Suprimento e Instalações, da Secretaria Geral de Administração, mas as unidades setoriais especializadas — como a de construção de hospitais, foram mantidas e até se criaram novas. Quanto ao planejamento urbanístico, que envolve interesses e colaboração de múltiplos setores administrativos, e a uma de suas atividades conseqüentes — o licenciamento e fiscalização das construções particulares — que é de exercício nitidamente local, entregaram-se, as segundas, às próprias subprefeituras e, o primeiro, a um órgão colegial diretamente dependente do Prefeito. Assim, adstrita a Secretaria às obras pertinentes às vias urbanas e que já se compreendem na palavra Viação seu nome reduziu-se para Secretaria Geral de Viação, dispensada a palavra Obras. Na mesma proporção se reduzem seus órgãos e funções atuais relativos a êste campo de atividades.

Outra das atividades que se transfere da Secretaria é a pertinente ao atual Depar-

tamento de Limpeza Urbana, que será autarquizado. A parte de execução local da limpeza de logradouros ficará, porém, com as subprefeituras.

A Secretaria Geral de Viação será finalmente integrada por dois Conselhos: o de Coordenação de Obras, que se incumbirá de um dos problemas cruciais da Prefeitura — o de articular os plans e programas de tôdas as repartições municipais, inclusive as autárquicas, que atuam no setor de obras públicas; e o Conselho de Coordenação dos Transportes Coletivos, cuja finalidade não precisa ser encarecida a nenhum habitante da cidade do Rio de Janeiro.

Secretaria Geral do Interior — Extingue o projeto, nesta Secretaria, a Polícia de Vigilância, comprovadamente desnecessária face as atividades federais deste gênero estendidas a todo território da municipalidade, e de enquadramento inviável em qualquer plano de unificação dos aparelhamentos policiais da Capital (20). Por isso mesmo, reduz-lhe o nome tirando a palavra "Segurança".

Além disso, tôdas as atividades relativas à geografia se transferirão, como se viu, à Secretaria Geral de Viação. Já as de fiscalização, pertinentes a assuntos fazendários, ou passam para a Secretaria de Finanças, no que tenham de gerais, ou para as subprefeituras, no que digam respeito à colaboração local com esta última Secretaria.

Permanecerão na Secretaria do Interior as atividades relacionadas com estatística que se integrarão num Departamento com esse nome. E as de Turismo que, aliadas às de Recreação, vão constituir outro Departamento, o de Recreação e Turismo.

Importantíssimo para toda a administração municipal, entretanto, será o Departamento das subprefeituras, que o projeto institui para exercer o contróle geral das atividades desses órgãos e para outros fins de supervisão e orientação, relativamente aos aspectos de conjunto ou a certos aspectos especiais das atividades administrativas das entidades locais aludidas.

Gabinetes e Serviços de Administração — Em tôdas as Secretarias o projeto, reconhecendo a situação de fato e sua lógica, cria os Gabinetes dos Secretários Gerais, sendo funções deste órgão-tipo a representação social do titular e o auxílio burocrático e técnico ao mesmo.

As atividades de administração geral, nas Secretarias, ficaram a cargo de Serviços de Administração. Mas é importante notar que, segundo o esquema do projeto, tais serviços não se estruturarão como organismos subordinados aos Secretários e, sim, integrarão os Departamentos, havendo para cada um destes um Serviço. Mais pormenores sobre os Serviços de Administração, acham-se adiante, no título em que se consideram os sistemas de administração adjetiva.

Procuradoria Geral — Este órgão, que continua subordinado ao Prefeito, diretamente, também aparecerá adiante mencionado, quando se tratar dos sistemas. E', porém, aqui citado para explica-se que nêle se integrarão funções e órgãos jurídicos atualmente dispersos, especialmente os da Secretaria Geral de Finanças. Segundo o projeto, a Procuradoria terá, em compensação, a responsabilidade por toda a assistência jurídica na Prefeitura do Distrito Federal, provento de assessôres as repartições que dêles careçam.

SISTEMA COORDENADO DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E DE RELAÇÕES PÚBLICAS — O PROGRAMA ADMINISTRATIVO DO PREFEITO

Uma das principais deficiências de que, há muitos anos, se vem ressentindo a administração municipal é a absoluta falta de coordenação do planejamento administrativo geral; talvez não constitua exagero afirmar-se que, a rigor, nem mesmo o planejamento administrativo tem sido objeto de cogitações, salvo em raras oportunidades. O próprio crescimento da Prefeitura nos últimos tempos — crescimento fantástico sem dúvida — quer em relação a suas atribuições, quer em relação a seus órgãos, tanto em volume e número quanto em complexidade, na verdade processou-se inteiramente à margem de diretrizes de conjunto; assim se deu e se vem dando, também, com as providências mais importantes adotadas em setores diversos. Para remediar essa imperdoável e grave deficiência, o projeto prevê numerosas medidas.

Outro descuido sempre manifesto da municipalidade que muito a vem prejudicando perante o público e muito lhe vem diminuindo o prestígio, refere-se justamente à pouca, pouquíssima atenção invariavelmente dispensada aos legítimos interesses e conveniências desse mesmo público, ao qual nunca se atende senão como que por favor e ao qual se toma tempo e paciência até para que pague os impostos e satisfaça seus demais compro-

(20) O aproveitamento do pessoal da Polícia de Vigilância, em serviços compatíveis e nos quais possa tornar-se mais útil, ficou, no entanto, perfeitamente assegurado.

missos legais ou regulamentares para com a municipalidade. Também neste particular o projeto institui medidas importantes, para sanar a má orientação reinante.

ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DAS RELAÇÕES PÚBLICAS

A providência organizacional de maior vulto, no caso do planejamento, consistiu na criação, como uma única instituição, de três Conselhos genericamente denominados Conselhos Administrativos da Prefeitura, e que são: o Conselho do Secretariado, o Conselho dos Subprefeitos e o Conselho Pleno. Funcionarão sob a presidência do Prefeito e contarão para secretariá-los, com o Departamento de Planejamento e Orçamento, da Secretaria Geral de Administração.

Os problemas básicos do Distrito Federal e a fixação de diretrizes administrativas, os programas e planos gerais de trabalho e as questões que afetem a unidade ou o conjunto da administração representam os assuntos capitais que entrarão nas atribuições dos Conselhos Administrativos. Particularmente — e é onde irão encontrar o campo mais adequado para imprimir sua influência no planejamento administrativo geral — os Conselhos têm por função examinar as propostas anuais de orçamento e os pedidos vultosos de crédito adicional, os esquemas de execução orçamentária e as medidas principais de política financeira.

Num nível logo imediato o projeto cria o Conselho Secretarial de Administração Geral, na Secretaria Geral de Administração. Entre outras muitas incumbências, será tal órgão o coordenador e o articulador das unidades que, nos diversos grandes setores administrativos, se especializam em atividades de planejamento ou se encarregam de relações com o público.

Ainda na Secretaria Geral de Administração se acha a primeira de tais unidades especializadas, que é o já citado Departamento de Planejamento e Orçamento. Este, para fins de planejamento, dispõe da Divisão de Coordenação de Planos e Programas e da Divisão de Racionalização Administrativa; e, para fins de relações públicas, da Divisão de Documentação Administrativa. Ditos órgãos e mais o aludido Conselho Secretarial de Administração Geral constituem os chamados *órgãos centrais* dos dois sistemas (de planejamento e relações públicas) ao passo que os três Conselhos Administrativos, em relação ao sistema de planejamento, foram considerados *órgãos superiores*.

Mas há também os chamados *órgãos setoriais* que, quanto ao sistema de planejamento, são os seguintes:

a) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais, do Procurador Geral, com seus assistentes ou encarregados de planejamento; os auxiliares de planejamento e organização dos dirigentes departamentais;

b) os Gabinetes dos Subprefeitos, com seus assistentes de planejamento e organização, ou os auxiliares de planejamento e organização das mesmas autoridades.

Para fins de relações públicas, são os seguintes os órgãos setoriais:

a) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral, com seus assistentes para relações públicas;

b) os encarregados de relações públicas em quaisquer órgãos com intenso contato com o público;

c) os órgãos específicos de relações públicas;

d) os serviços de informação, propaganda e publicidade.

Trata-se, como se vê, não de órgãos isolados mas de peças correlacionadas em dois sistemas, para cuja coordenação o projeto enumera diversos princípios e normas de tal forma que tanto no campo do planejamento, quanto no das relações públicas, possa haver perfeita integração do funcionamento dessas unidades. Além de haver é claro — as próprias unidades incumbidas daqueles problemas.

PROGRAMA ADMINISTRATIVO DO PREFEITO

Para coroamento das medidas necessárias à efetiva existência de coordenado planejamento administrativo geral, o projeto prevê o que nêle se institua o *programa administrativo do Prefeito*. O objetivo final e permanente do programa é, porém referido à melhoria progressiva das condições de operação e custo da maquinaria administrativa.

Quai se percebe de imediato, a determinação da obrigatoriedade de semelhante programa não visa ao prefeito primordialmente, na sua qualidade de chefe do executivo municipal mas sim e em especial como o gerente, o homem que além de dirigir a municipalidade nas suas atividades fins ou, em última instância, nas suas atividades que se traduzem em prestação de serviços, também tem a responsabilidade de zelar pelo progresso das próprias condições de existência da mesma municipalidade.

Certos pormenores se acrescentam, relativamente ao programa. E' que o projeto dá ênfase a alguns pontos e estabelece que devem ser tratados com especial cuidado. Eil-os:

a) contatos do público com a administração, de modo que se consultem as legítimas conveniências daquêlê;

b) revisão das normas e rotinas burocráticas, com o propósito de simplificá-las;

c) efetiva utilização do pessoal, dentro de um plano definido de valorização profissional e social dos servidores da Prefeitura;

d) suprimento de administradores, de todos os níveis, bem preparados e competentes, e de pessoal para funções de assessoramento e chefia.

O programa deve ser anualmente revisto, de forma que se apreciem os resultados obtidos e se apresentem os planos imediatos de reformas e ajustamentos. E se desdobrá por seções, conforme a estrutura administrativa da Prefeitura, sob a atenção do responsável pela área ou setor.

Finalmente, visando a preservar quaisquer desvirtuamentos futuros, o projeto estabelece que as dotações destinadas ao cumprimento do programa sejam consignadas em rubricas próprias e não possam de maneira alguma aplicar-se a outros fins nem compensar outras despesas.

ADEQUADA CONSTITUIÇÃO DOS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO-MEIO

Na Prefeitura, chegou a esboçar-se a institucionalização das atividades-meio, isto é, chegou a delinear-se a constituição de um sistema de órgãos para exercê-las, quando o Decreto n.º 8.223 previu, na Secretaria Geral de Administração, o Departamento do Pessoal, o de Assistência ao Servidor, o de Organização e o do Material — e quando instituiu, nas outras Secretarias, os Serviços de Administração, os quais se deveriam articular com aquêles Departamentos. Isto já foi dito, capítulos atrás, acrescentando-se que depois, entretanto, houve uma contramarcha, uma involução, porque leis posteriores anularam em parte essas disposições e, atualmente, o que se vê é apenas uma Secretaria Geral de Administração transformada em simples departamento de pessoal; e, esparsamente, nas Secretarias, alguns órgãos sem nenhum entrosamento geral (Comissões de Aquisição de Material, Serviços de Administração, Serviços de Expediente e Serviços de Correspondência,

êstes últimos integrantes dos Departamentos).

Pois bem, um dos pontos mais meticulosamente tratados no projeto foi a correta institucionalização das atividades-meio, que nêlê se procuram organizar à base da moderna tendência para constituição de *sistemas de órgãos*.

Assim é que para o exercício daquelas atividades da administração, dez sistemas se organizaram, a saber:

- sistema de planejamento;
- sistema de orçamento;
- sistema organizador;
- sistema de pessoal;
- sistema de material;
- sistema de edifícios públicos;
- sistema de manutenção;
- sistema de documentação administrativa e relações públicas;
- sistema de estatística; e
- sistema de consultoria jurídica.

Cada um dêsses sistemas é um conjunto de órgãos situados em diversos níveis da administração municipal. E, quanto aos níveis em que estão situados, pode-se dizer que os órgãos dos sistemas são das seguintes espécies:

a) *órgãos superiores*: trata-se dos Conselhos Administrativos da Prefeitura, aos quais competem as atividades de exame dos mais relevantes problemas e da colaboração na fixação das diretrizes e políticas administrativas. Conselho do Secretariado, Conselho dos Subprefeitos e Conselho Pleno — já se enumeraram no título anterior, onde o importante papel que lhes cabe foi descrito com a necessária minúcia;

b) *órgãos centrais*: são o Conselho Secretarial de Administração Geral e os Departamentos de Planejamento, e de Orçamento, de Pessoal, e de Suprimentos e Instalações (todos integrantes da Secretaria Geral de Administração); a Procuradoria Geral e o Departamento Municipal de Estatística. Tais órgãos ou se incumbirão do estudo, orientação e fiscalização das atividades-meio; ou desempenharão diretamente algumas das atribuições pertinentes a êsse campo de atividades, justamente as que, em razão de circunstâncias e de fatores diversos, não se acharam próprias para distribuir pelos Departamentos das Secretarias Gerais e por outros organismos da Prefeitura, pelo menos em princípio. Por exemplo, a compra de material;

c) *órgãos setoriais e órgãos regionais*: segundo o projeto, são distribuídos pelos vários

setores da administração municipal (aquêles) e pelas subprefeituras (os últimos). Destinam-se às atividades executivas de administração-meio, cada um no âmbito a que está ligado, bem como, no tocante às mesmas atividades-meio, a prestar a necessária assistência ao titular do setor ou órgão regional correspondente.

Isto pôsto e esclarecido, segue-se um quadro geral em que se mostram, combinadamente, de um lado os dez conjuntos de órgãos (quer dizer, os dez sistemas de administração-meio) e, doutro lado, a distribuição desses órgãos pelos três níveis operacionais que acima se delimitaram: a) o nível das *diretrizes e das políticas*; b) o nível dos *estudos, orientação e supervisão*, bem como da *execução dita centralizada* de algumas atividades-meio; e c) o nível propriamente *executivo* das atividades-meio, no que elas dizem respeito diretamente aos órgãos de linha, isto é, às grandes repartições e às subprefeituras da municipalidade. Este quadro permite formar-se uma idéia global da sistemática adotada.

Apresentados no quadro os órgãos componentes dos sistemas de administração-meio, verticalmente isolados de acordo com a atividade a que cada sistema se dedica e horizontalmente enquadrados conforme os três níveis em que tais atividades se podem normalmente exercer e se exercerão na Prefeitura, fazem-se oportunas algumas observações explicativas.

Primeiramente é bom salientar que, no título anterior, já se comentaram especialmente o sistema de planejamento e o das relações públicas, dado que são em geral menos conhecidas as suas atividades e, até o presente, pouca relevância tem sido atribuída a tais atividades, em contraste com a magna importância de que realmente se revestem.

O quadro inclui alguns órgãos que o projeto não especifica, mas que pressupõe indispensáveis, em certas ocasiões ou circunstâncias. Por exemplo os Núcleos de Administração que se instituem em repartições distantes dos Departamentos e de maior desenvolvimento. Outro caso: "centralizadas" que foram as compras, em princípio, no Escritório Central de Compras, admite-se (e as hipóteses estão pormenorizadas no projeto) que se instituem Delegações de Compras, nalgumas repartições, quando os serviços especializados dessas o justificarem e atribuindo-se caráter mais ou menos permanente, ou caráter transitório, às delegações, conforme a situação o aconselhe.

Providencia semelhante é a que se prevê para a elaboração estatística. Funcionários do próprio Departamento Municipal de Estatística poderão ser por êle designados para levantarem os dados estatísticos pertinentes aos assuntos de que trate uma repartição, quando o volume de tais serviços e de tais dados, por si só, não fundamentar a instituição de um órgão setorial ou regional de estatística. E a designação será em caráter transitório, inclusive, para o fim de levantar dados estatísticos a respeito de operação que apresente caráter transitório, ou mais ou menos permanente, se assim convier.

No tocante às atividades de administração adjetiva das subprefeituras, sempre se fale no quadro, que estarão cometidas a Serviços ou Seções; ou, noutros casos (quanto a planejamento), a cargo dos Gabinetes dos Subprefeitos ou de auxiliares dos Subprefeitos. Isto se explica. E, que as Subprefeituras, conforme o justifique o volume de trabalho e mais condições peculiares, nelas compreendida a situação financeira, poderão instituir formalmente Gabinete (do Subprefeito) e Serviço de Administração, dividido em Seções. Mas poderão fugir a tal critério, por medida de conveniência em geral e de economia em particular, e apenas haver, nas menos favorecidas e de serviços menos volumosos, auxiliares do Subprefeito, para planejamento e organização, e Seção de Administração, com encarregados para as diversas atividades de administração-meio.

Um outro ponto cabe ressaltar-se. Como se indica no quadro, os Serviços de Administração integram os Departamentos, não as Secretarias. Dita situação plenamente se justifica, porém. Salvo as atividades pertinentes ao planejamento geral das atividades da Secretaria e às relações públicas (que de certa forma especialmente competem ao Secretário mesmo, pois perante o público é o maior responsável pelas atenções que a êste se dispensem), as atividades executivas de administração-meio acham-se, com efeito, tão aproximadas dos próprios serviços de linha que não há por que concentrá-las no topo da organização, junto aos Secretários Gerais, já de si tão sobrecarregados pelos aspectos principais da política administrativa de cada um desses grandes órgãos. Assim — e tratando-se de atividades executivas, repete-se — é mais conveniente o agrupamento que se fez, deíás, nos próprios Departamentos a que dizem respeito diretamente.

Finalmente, evidencia-se do quadro que os órgãos de administração-meio são muitos — e isso é indispensável e inevitável, visto as

	SISTEMA DE PLANEJAMENTO	SISTEMA DE ORÇAMENTO	SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO	SISTEMA DE PESSOAL	SISTEMA DE MATERIAL	SISTEMA DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS	SISTEMA DE MANUTENÇÃO	SISTEMA DE DOCUMENTAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS	SISTEMA DE ESTATÍSTICA	SISTEMA DE CONSULTA JURÍDICA
1.º NÍVEL OBRAS E POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS	Conselhos Administrativos da Prefeitura	Conselhos Administrativos da Prefeitura								
2.º NÍVEL Estudo, Orientação, Fiscalização, e Execução "centralizada" de algumas atividades	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Planejamento e Orçamento (da S. G. A. D.) com suas: Divisão de Coordenação de Planos e Programas Divisão de Racionalização Administrativa	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Planejamento e Orçamento (da S. G. A. D.) com suas: Divisão de Coordenação Orçamentária. Tribunal de Contas. Secretaria Geral de Finanças.	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Planejamento e Orçamento (da S. G. A. D.) com suas: Divisão de Racionalização Administrativa.	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Pessoal (da S. G. A. D.). Montepio dos Empregados Municipais. Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais.	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Suprimentos e Instalações (da S. G. A. D.) com: Divisão do Patrimônio Municipal. Divisão do Material Escritório Central de Compras. Administração Central dos Transportes e Repartições Municipais. Oficinas de Recuperação de Material. Imprensa Municipal	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Suprimentos e Instalações (da S. G. A. D.), com suas: Divisão de Obras dos Edifícios Municipais Divisão de Obras dos Edifícios Municipais	Departamento de Suprimentos e Instalações (da S. G. A. D.) com suas: Administração Central dos Serviços de Conservação e Limpeza. Administração Central dos Transportes e Repartições Municipais. Oficinas Centrais de Reparação de Veículos	Conselho Secretarial de Administração Geral. Departamento de Planejamento e Orçamento (da S. G. A. D.), com suas: Divisão de Documentação Administrativa. Imprensa Municipal	Departamento Municipal de Estatística	Procuradoria Geral
3.º NÍVEL Execução das atividades dentro no âmbito das repartições e das subprefeituras e estudos pertinentes à matéria, mas ligadas aos âmbitos das repartições e as pertinentes.	Gabinete do Prefeito. Gabinetes dos Secretários. Gabinete do Procurador. Nos três casos, através de seus assistentes ou encarregados de planejamento) Auxiliares de planejamento e organização dos dirigentes departamentais. Gabinete dos Subprefeitos. (Com seus assistentes de planejamento e organização) ou Auxiliares de planejamento e organização dos Subprefeitos. (Nos casos em que estes não tenham gabinetes formalmente constituídos)	Gabinete do Prefeito. Gabinetes dos Secretários. Gabinete do Procurador. Nos três casos, nem tal órgão em relação aos próprios orçamentos). Serviços de Administração, com suas Seções de Orçamento. (Um e uma em cada Departamento e na Procuradoria) Serviços ou Seções de Administração, através de suas Seções ou Encarregados de Orçamento. (Um em cada Subprefeitura). Núcleos de Administração. (De qualquer outra repartição).	Auxiliares de Planejamento e organização dos dirigentes departamentais. Gabinete dos Subprefeitos. (Através dos seus assistentes de planejamento e organização). ou Auxiliares de planejamento e organização dos Subprefeitos. (Nos casos em que estes não tenham gabinetes formalmente constituídos)	Gabinete do Prefeito. Gabinetes dos Secretários. Gabinete do Procurador. Nos três casos, em relação aos seus servidores). Serviços de Administração, com suas Seções de Pessoal. (Um e uma em cada Departamento e na Procuradoria). Serviços ou Seções de Administração (através de suas Seções ou Encarregados de Pessoal). (Um em cada Subprefeitura). Núcleos de Administração. (De qualquer outra repartição). Núcleos de aperfeiçoamento de servidores ou de assistência aos mesmos, existentes em repartições da Prefeitura.	Gabinete do Prefeito. Gabinetes dos Secretários. Gabinete do Procurador. Nos três casos, em relação ao próprio material que utilizem). Serviços de Administração, com suas Seções de Material e Transportes. (Um e uma em cada Departamento e na Procuradoria). Serviços ou Seções de Administração, através de suas Seções ou encarregados de Material e Transportes. (Um em cada Subprefeitura). Delegações de Compras (onde se julgar conveniente criá-las). Núcleos de Administração. (De qualquer outra repartição). Laboratório de Produtos Terapêuticos. Divisão de Engenharia Escolar (produção de mobiliário e aparelhamento escolar).	Divisão de Engenharia Escolar (da S. G. E. D.). Divisão de Obras e Instalações (da S. G. S. A.). Serviço de Engenharia Rural (da S. G. E. C.). Serviço de Obras e Instalações (da S. G. E.). Órgãos para obras, instalações e conservação, que se julgar conveniente criar. (Na estrutura subdivisória dos Departamentos e das Subprefeituras). (Um em cada Subprefeitura). Delegações de Compras (onde se julgar conveniente criá-las). Núcleos de Administração. (De qualquer outra repartição).	Gabinete do Prefeito. Gabinetes dos Secretários. Gabinete do Procurador. Nos três casos, em relação ao próprio equipamento e instalações). Serviços de Administração com suas Seções de Portaria e Zeladoria e de Material e Transporte. (Aqueles e estas em todos os Departamentos e na Procuradoria). Serviços ou Seções de Administração, através de suas Seções ou Encarregados de Portaria e Zeladoria e de Material e Transportes). (Um em cada Subprefeitura). Núcleos de Administração. (De qualquer outra repartição). Divisão de Engenharia Escolar (S. G. E. D.). Divisão de Obras e Instalações (S. G. S. A.). Serviço de Engenharia Rural (S. G. E. C.). Serviço de Obras e Instalações (S. G. E. C.) e outros, da mesma natureza, que venham a ser criados.	Gabinete do Prefeito. Gabinetes dos Secretários. Gabinete do Procurador. Nos três casos através de seus assistentes para relações públicas). Encarregados de relações públicas. (Em qualquer órgão com intenso contato com o público). Órgãos específicos de relações públicas. Seções ou Encarregados de Comunicações e Arquivos (dos Serviços ou Seções de Administração, dos Departamentos e Subprefeituras). Administrações de bibliotecas internas das repartições municipais. Serviços de informação, propaganda ou publicidade, e documentação em geral. Direções de revistas e publicações municipais. Órgãos municipais de estatística.	Divisões. Seções. (Constituídas pelo projeto ou que se venham a constituir por regulamento, para elaborar estatística: — vital, — hospitalar, — escolar, — financeira, — administrativa, — de produção, — de consumo, — de estabelecimentos comerciais e industriais, — do tráfego, — das favelas, — sobre outros assuntos). Agentes especiais. (Que o Departamento Municipal de Estatística localizar em repartições municipais onde não haja setor próprio de estatística).	Órgãos ou servidores que se incumbam do assessoramento jurídico em repartições municipais.

atividades-meio se apresentarem em todos os setores e âmbitos administrativos — mas já agora, em lugar de atuarem isoladamente e sem critérios gerais, poderão exercer tais atividades conforme um entrosamento perfeito, que lhes permita operação mais eficiente e econômica.

ESTABELECIMENTOS MUNICIPAIS, AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS E EMPRESAS MUNICIPAIS

Em capítulos que antecederam, procurou-se demonstrar, e realmente se demonstrou, haver, na organização municipal, insuficiente e imperfeita descentralização administrativa, tanto por serviços, quanto por área geográfica; demonstrou-se mais que daí resultam numerosos inconvenientes, destacando-se entre eles:

a) freqüente hipertrofia das Secretarias Gerais, por excesso de concentração de Serviços, em tais órgãos;

b) prestação de serviços locais em mínimo grau, verdadeiramente de insuficiência;

c) organização de certos serviços por forma inadequada, pois é sabido que algumas atividades, exercidas hoje em dia pelo Estado em paralelo com as empresas particulares, não se podem favoravelmente desenvolver sob a égide da rigidez das normas burocráticas a que se submete em geral a administração pública.

Por muitos motivos, apontados ou não neste relatório, mas principalmente para atender ao indicado acima, no item b, institui o projeto as subprefeituras; estas, inclusive, representam um fenômeno de desconcentração administrativa e, transferindo-lhes muitos serviços, como se propõe, já grandemente se alivia a massa de atividades aos cuidados das Secretarias Gerais. Foi mais longe o projeto, porém, no remediar a insuficiência da descentralização atualmente vigorante na administração municipal. Em parte com o mesmo fim de aliviar as Secretarias Gerais de tão numerosas e vultosas atividades, em parte para que determinados serviços ora a cargo delas, passem a executar-se num regime de prestação mais adequado, o projeto nalguns casos adota formas de desconcentração — que beneficiam os chamados *estabelecimentos municipais*; e noutros casos estabelece formas de descentralização que, em grau menor ou maior, resultam, respectivamente, ou nas *autarquias administrativas municipais* ou nas *empresas municipais*, de que também se tratará neste capítulo.

Estabelecimentos municipais — Certos serviços há que por algumas de suas características, particularmente pelo direto contato com o público a que servem, bem como por se dedicarem a atividades executivas altamente especializadas, ou pelo menos adstritas a uma tecnologia peculiar ou um circunscrito campo de operação, bastante se distinguem das chamadas repartições burocráticas e, por isto mesmo é necessário cercá-los de condições próprias e favoráveis para que plenamente se realizem. Por exemplo, um hospital. Tal *condições favoráveis*, entretanto, e em muitos casos, não são de porte que justifiquem um regime de descentralização acentuada, ou um "status" jurídico muito diverso do correspondente à generalidade das repartições públicas da administração central. Bastará que, em casos assim e conforme a espécie do órgão, a êle se atribuam algumas facilidades operacionais; bastará que se removam alguns inconvenientes liames e ei-lo em situação de satisfatoriamente cumprir as finalidades a que se destina. Mais objetivamente: parece suficiente, em casos tais, conceder aos serviços relativa autonomia administrativa e financeira, que os livre do peso maior dos controles burocráticos a que normalmente se submetem as repartições comuns.

No direito e na prática administrativa brasileira, essa modalidade de autonomia corresponde a um regime em que há certa desconcentração de autoridade, gozando a instituição que a detém, de relativa liberdade de ação, nas duas esferas (a administrativa e a financeira), sem contudo constituir-se em pessoa jurídica. O que particularmente recomenda este regime jurídico é que nêle os traços distintivos e os controles essenciais de toda a administração do Estado não são abolidos. Apenas se suprimem ou atenuam as práticas e os controles que, em cada caso, se mostram inconvenientes ou supérfluos.

Nesta ordem de idéias foi possível, perquirindo e investigando situação por situação, isolar diversos órgãos da Prefeitura, que se verificou apresentarem as características atrás indicadas, e erigi-los em unidades de serviço, com regime de relativa autonomia administrativo e financeira. São eles os hospitais, as escolas e as instituições de assistência social. Alguns foram transferidos às Subprefeituras, por se tratar de órgãos incumbidos de serviços tipicamente locais (como por exemplo as escolas primárias), mas outros, que se incumbem de serviços de interesse geral da população e não relacionados, por decisivos fatores, com o elemento áreas, foram mantidos sob a jurisdição da administração central.

A estes, o projeto chama *estabelecimentos municipais* e, conforme o gênero de serviço a que se destinam, ficaram ligados — para os fins de controle que o mesmo projeto estipula — às Secretarias de Educação (estabelecimentos escolares), de Saúde (estabelecimentos hospitalares) e de Serviços Sociais (estabelecimentos de assistência social). Eis a relação dos que já existentes no momento ou especialmente previstos no projeto, passarão a constituir órgãos em regime de relativa autonomia administrativa e financeira:

a) sob a jurisdição da Secretaria Geral de Educação:

- Instituto de Educação;
- Escola Normal Carmela Dutra;

b) sob a jurisdição da Secretaria Geral de Saúde.

- Maternidade Fernando de Magalhães;
- Maternidade de São Cristóvão;
- Hospital-Colônia de Curupaiti;
- Hospital-Isolamento Francisco de Castro;
- Hospital Eduardo Rabelo;
- Hospital Geral Pedro Ernesto;
- Hospitais para tuberculosos, reunidos sob uma Superintendência administrativa;

c) sob a jurisdição da Secretaria Geral de Serviço Social;

- Instituto Oscar Clark;
- Casa da Criança (por organizar);
- Albergue da Boa Vontade;
- Albergue Rural (por organizar);
- Asilo São Francisco de Assis.

Ciara está que, por atos futuros, poderão ser criados novos hospitais, novas escolas, novos institutos de assistência social. E, para que se conserve a uniformidade de tratamento dispensado aos órgãos do gênero, o projeto prevê que os futuramente instituídos terão a mesma situação dos estabelecimentos municipais acima listados, do ponto de vista do "status" jurídico, situação essa que se resume na expressão *relativa autonomia administrativa e financeira*, aliás de amplitude delimitada pelo projeto: "esta condição, conferida a um órgão, importará em excluí-lo da composição departamental ou das Secretarias e em reconhecer-lhe, quando menos, a mesma posição hierárquica e as mesmas facilidades de ação e organização dos departamentos";... "Rendas industriais e outras, que auferirem, exclusive tributos da Prefeitura, os órgãos autônomos poderão aplicá-las diretamente nos seus serviços"... e... "Serão consignadas em globo as dotações que o orçamento municipal destinar a despesas de

custeio de órgãos autônomos". Estas três normas, que caracterizam a situação administrativa e financeira dos órgãos relativamente autônomos, têm, porém, a contrabalançá-las uma outra, que lhes não permite isentarem-se do controle da administração central, quanto aos casos em que tal controle é necessário. Ei-la: a equiparação aos departamentos, para fins de facilidade de ação e organização, e o fato de que se não considerem integrados na estrutura departamental ou secretarial, bem como a relativa liberdade de administração dos dinheiros que lhes são destinados ou que como renda auferiram, — tudo isso "não eximirá os órgãos autônomos da orientação e controle técnicos dos departamentos especializados ou centrais de sistema". Interpretando: sobre os órgãos autônomos fará sentir-se a orientação e a fiscalização dos órgãos técnicos da administração central, no tocante às atividades substantivas e também se projetará, sobre eles, a orientação e a fiscalização dos órgãos que constituem o centro dos sistemas de administração-meio, isto é, dos órgãos que constituem o centro dos sistemas de pessoal, material, orçamento e outras atividades institucionais.

Finalmente, tendo em vista que numerosos são, nalguns casos, os órgãos que se instituíram em estabelecimentos municipais com relativa autonomia, ou que, noutros casos, numerosos poderão vir a ser — dentro de um determinado ramo específico de atividade, — o projeto procurou prever um recurso organizacional cujo propósito se resume em estabelecer maiores facilidades de controle e orientação. E' o de agrupar, por gêneros, diversos órgãos que nessa base se possam considerar afins, submetendo-os diretamente a uma *superintendência administrativa*. E assim dispõe que para tal fim, os "estabelecimentos escolares, bem como os hospitalares e os de assistência social, serão distribuídos por grupos homogêneos. O exercício da função de Superintendente caberá ao Diretor do estabelecimento principal do grupo, encarregando-se a secretaria d'este dos trabalhos burocráticos da Superintendência". E antecipa o projeto à aplicação da medida, considerando já grupados, com o fim indicado, os hospitais para tuberculosos, apenas deixando os pormenores e a mais ampla aplicação desse dispositivo aos cuidados de atos e medidas administrativas que certamente virão complementar a lei reorganizadora ora submetida à apreciação do legislativo municipal.

Autarquias administrativas municipais e Empresas Municipais — Outros serviços — que não os chamados de estabelecimentos municipais — melhor se operam, ou melhor

se podem operar, quando dispõem de mais independência, ainda, do que a desses estabelecimentos. Neste ponto do raciocínio, chega-se ao problema de delimitar o grau e a forma de tal independência. E então é preciso considerar diversos aspectos da questão, examinando as peculiaridades de cada serviço, principalmente a maior ou menor semelhante dêle com os serviços públicos ditos "próprios" ou com os serviços habitualmente prestados por particulares. Tanto mais se aproxime daqueles, mais convirá conferir-lhe autonomia limitada por um controle que lhe preserve as características de serviço do Estado. Tanto mais se pareça com os últimos, mais convirá organizá-lo quanto possível semelhante a empresas particulares, ou mesmo conceder a exploração dêle.

Na ordem citada, a forma já tradicional de organizar, adotada no primeiro caso, é a autarquia. Para o segundo caso, o conceito relativamente moderno de Estado-empresendedor vem permitindo recorrer a empresas estatais que só o são pela origem, mas não pela essência. Até porque a essa noção de Estado-empresendedor repugna o clássico sistema da concessão, de manifestos inconvenientes.

Autarquia — diz-se do serviço organizado com certas características, que a tradição e os tratadistas assim enumeram:

- prestação de serviço público;
- criação legal;
- autonomia administrativa;
- personalidade jurídica de direito público interno;
- afetação legal de recursos próprios.

E chamam-nas, respectivamente, administrativas, ou paraestatais, conforme prestem serviços públicos *tipicamente estatais*. (Claro que não se precisa, aqui, examinar detidamente esses conceitos de serviço público. E' claro que a distinção estabelecida entre os dois gêneros que se mencionaram não é muito nítida e varia no tempo e no espaço).

Já às empresas estatais — tipos de organismos de mais recente existência — não se fixaram ainda características muito exatas, nem na prática nem na doutrina. Vários, multiformes mesmo, são os tipos conhecidos; e muitos e diversos os seus graus de autonomia. Assim é que, em cada caso hão de ser definidos apenas com base nas conveniências e nas práticas gerais. De qualquer modo, é certo que se trata de tipo de organização muito adequado aos serviços industriais do Estado.

No tocante à descentralização institucional de serviços da Municipalidade, as duas for-

mas são aproveitadas no projeto: autarquia (para uns serviços), empresa municipal (para outros serviços, justamente os industriais). E ainda a forma especial — sociedade de economia mista — que já é, no momento, a do Banco da Prefeitura, também se considerou no projeto.

Não obstante o geral reconhecimento dos caracteres das autarquias (mencionados acima), achou-se conveniente enumerá-los e melhor definí-los, no projeto, para as que se instituíram, já estavam instituídas ou se vierem a instituir. E isto assim se fez:

- a) personalidade jurídica própria, sede e foro no Distrito Federal;
- b) afetação de fontes exclusivas de receita;
- c) patrimônio e regime de Caixa distintos dos da Prefeitura em geral;
- d) orçamento anual também separado, embora seus totais de receita e despesa devam ser votados pela Câmara dos Vereadores e figurar em anexo ao orçamento da Prefeitura;
- e) gestão financeira sujeita ao Tribunal de Contas, nos termos da lei orgânica;
- f) quadro próprio de pessoal, organizado, porém, segundo o princípio do mérito, e providos pelo Prefeito os cargos de direção ou de caráter efetivo;
- g) faculdade de admissão de empregados sob o regime da legislação trabalhista;
- h) isenção de impostos e emolumentos sobre bens, serviços e utilidades, e outros privilégios inerentes à condição de autarquia ou à de serviço municipal.

São as seguintes as autarquias relacionadas no projeto, aparecendo adiante de cada uma o nome da Secretaria que sobre ela exercerá a necessária tutela administrativa:

Montepio dos Empregados Municipais (S.G. de Administração).
 Universidade do Distrito Federal (S.G. de Educação e Cultura).
 Teatro Municipal (S.G. de Educação e Cultura).
 Departamento de Habitação Popular (S.G. de Serviços Sociais).
 Departamento de Estradas de Rodagem (S.G. de Viação).
 Administração dos Serviços de Águas e Esgotos (S.G. de Viação).
 Administração dos Estádios Municipais (S.G. do Interior).
 Jardim Zoológico (S.G. do Interior).
 Administração dos Serviços de Limpeza Urbana (S.G. de Saúde).

Além das características do ente autárquico e além de os enumerar, o projeto diz em que consistirá, por parte das Secretarias, a tutela administrativa: controle da legalidade

dos atos praticados; aprovação, e autorização para eventuais alterações, dos programas anuais de trabalho e de orçamento discriminados; eame de contas e balanços; expedição de normas e critérios gerais para administração de pessoal, de material, de fundos e de bens. Entretanto, prevê o projeto que possa o ente autárquico dispor de um órgão colegial especialmente destinado a exercer essas funções de controle e, em tal caso, a Secretaria limitar-se à apreciação dos interesses da entidade, que devam ser encaminhados ao Prefeito ou à Câmara de Vereadores.

Quanto às Empresas Municipais, o projeto estabelece que se constituam com os serviços industriais da Prefeitura e revistam, entre outras, as seguintes características:

- a) condições técnicas, econômicas e financeiras próprias de toda organização industrial;
- b) produção, em bens e serviços, destinada à Prefeitura, com a colocação dos excedentes no mercado privado;
- c) procedimentos comerciais comuns, nas suas relações com particulares, quer de venda, quer de compra, ou de outra modalidade;
- d) pessoal admitido e tratado dentro dos princípios da legislação trabalhista;
- e) prestação de contas ao Tribunal, nas condições estabelecidas pela Lei Orgânica para as autarquias;
- f) programas anuais de trabalhos aprovados pela Secretaria Geral sob cuja jurisdição se encontrar a empresa;
- g) designação de diretores das empresas pelo Prefeito, não se considerando aqueles como ocupantes de cargos públicos.

Complementando tais características, o projeto de lei ainda estipula que as Empresas Municipais gozarão das isenções tributárias reconhecidas aos bens, rendas e serviços da Prefeitura; e que o orçamento municipal inscreverá dotações para a instalação, ampliação ou renovação dos serviços industriais, para a cobertura dos *deficits* previstos e para o pagamento de fornecimento às repartições. Também os eventuais *superavits* serão registrados na receita geral.

São os seguintes os serviços que o projeto desde logo institui em Empresas Municipais (entre parêntesis figuram as Secretarias que sobre eles terão jurisdição):

Laboratório de Produtos Terapêuticos (S.G. de Saúde).
 Serviço de Asfalto (S.G. de Viação).
 Oficinas Centrais de Reparação de Veículos (S.G. de Administração).

Além dos mencionados, prevê o projeto que, como empresas, se instituem oportunamente os seguintes serviços:

Imprensa Municipal (S.G. de Administração).
 Oficinas de Recuperação de Material (S.G. de Administração).

Embora não preencham integralmente a condição — anteriormente enunciada no item b — de produção de bens e serviços destinados à própria Prefeitura, o projeto faculta adotar-se a forma de organização — empresa municipal — para os estabelecimentos centrais da rede de abastecimento, entre os quais menciona os seguintes:

Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais (S.G. de Economia).
 Matadouro de Santa Cruz (S.G. de Economia).
 Armazéns Frigoríficos (S.G. de Economia).

Finalmente, visando a que se estabeleçam maiores facilidades de coordenação das empresas municipais e uma desejável unidade administrativa, o projeto acrescenta que o Executivo poderá agrupar suas empresas numa "Organização das Indústrias Municipais" (O.D.I.M.).

COMISSÕES MUNICIPAIS DE CONTRÔLE DOS SERVIÇOS CONCEDIDOS

Com a experiência dos Estados Unidos da América, coroada do mais pleno êxito, o sistema de fiscalização e controle de serviços concedidos, mediante comissões administrativas, vem ganhando aceitação sempre crescente. Na verdade, esse sistema parece ser o melhor senão o único meio hábil, para o fim em vista. Já se escreveu que,

"elas (as comissões) conseguiram remover muitas das velhas causas de desconfiança e de abusos; realizar um serviço melhor, tarifas mais favoráveis e, em geral, melhorar as relações entre as municipalidades e as empresas que as servem. Contribuíram também largamente para o desenvolvimento e progresso das indústrias de utilidade pública. E souberam sempre encarar as situações difíceis de forma a merecer a mais absoluta confiança do público".

Normalmente, instituem-se tais comissões com autoridade quase-judicial e quase-legislativa, para controlar as empresas privadas e até determinado ponto disciplinar-lhe as atividades, por via de instruções e atos congê-

neres. Uma das suas principais vantagens — conforme salientam os autores e especialistas de administração, é que conseguem imprimir certa continuidade à política de prestação de serviços públicos, a qual continuidade não se obtém, de regra, quando a empresa concessionária está sob controle de uma repartição do tipo comum, vale dizer, de um chefe de repartição, ou ainda, de um único homem, até porque raramente um só homem é tão independente e tem pontos de vista ao mesmo tempo tão amplos e rígidos quanto o sejam e os tenham os vários membros de uma comissão. Em palavras mais simples: vários homens geralmente têm mais visão do que um só homem; e vários homens geralmente são mais difíceis de corromper que um só homem.

Baseado na moderna tendência de submeter os serviços concedidos ao controle de comissões e em face das manifestas vantagens do sistema, foi que as instituiu o projeto de lei anexo, transferindo-lhes as atribuições até aqui afetas ao Departamento de Concessões da Prefeitura.

Segundo os termos do projeto, para cada serviço concedido haverá uma Comissão Municipal de Controle, com todos os poderes administrativos para tornar efetiva a execução dos contratos. As Comissões constituir-se-ão de cinco membros, com mandato trienal, todos designados pelo Prefeito, depois de aprovada a escolha pela Câmara de Vereadores, devendo existir, entre eles, um jurista, um contador, um economista e um técnico.

A fim de harmonizar o procedimento das múltiplas Comissões naquilo que tenham ou possam ter de comum, o projeto prevê, ainda, a existência de um Conselho Coordenador, integrado exatamente pelos presidentes das mesmas.

Sobre o próprio funcionamento das Comissões dispôs o projeto, ao conceder-lhes o regime de relativa autonomia administrativa e financeira, do qual já se deram alhures os necessários esclarecimentos. Neste regime, espera-se que elas encontrem todas as facilidades e a independência de ação, que lhes é sem dúvida essencial.

ORGANIZAÇÃO EM TÔRNO DE PROJETOS

Admite-se em geral que as repartições públicas, habituadas a um certo ritmo de trabalho mais ou menos cadenciado, mesmo quando funcionam com razoável grau de eficiência, dificilmente podem chamar a si a

execução de empreendimentos que simultaneamente se caracterizam pela transitoriedade e pela magnitude. Para que uma repartição possa realizar um empreendimento desse tipo — que exceda a bitola comum dos serviços públicos — é quase inevitavelmente necessária uma adaptação, uma fase de “mise en train”, dos seus recursos humanos e materiais e dos seus procedimentos cotidianos. E isto, se possível (após o afastamento de empecilhos legais, nem sempre de fácil ou pronta remoção), torna-se inconveniente, por várias razões, principalmente por dois motivos. Primeiro, porque resulta uma pouco eficiente fase inicial de operações ou pelo menos uma fase de relativa ineficiência. Segundo, porque não convém mesmo adaptar os recursos e procedimentos de uma repartição a novos padrões (se os vigentes são tidos como bons), nem desenvolver os recursos de uma repartição, somente para atender a um empreendimento que, malgrado a importância e o vulto é transitório.

Por estas e outras razões, o projeto de lei institui a comissão, ou *superintendência executiva*, destinada à realização de obra ou empreendimento municipal de grande envergadura. Ao regime especial sob que se estabelecerão e funcionarão tais unidades, costuma-se chamar “organização em torno do projeto”.

Além da aludida hipótese de obra ou empreendimento de vulto, outra em que o projeto também admite a instituição de comissões ou superintendências executivas, refere-se à eventualidade de ter-se de corrigir ou remodelar certo serviço público de rotina, quando por quaisquer circunstâncias entre, dito serviço, em fase crítica ou se transforme em motivo de insatisfação popular.

Sempre que se deva criar uma comissão ou superintendência executiva — determina o projeto de lei — quer para atender a obras ou empreendimento de vulto quer para intervir em serviço público deficiente, o Prefeito baixará ato considerando o assunto em regime de “administração por projeto” e designará os membros da Comissão ou o Superintendente do projeto. A administração do projeto disporá de autoridade para requisitar de qualquer dependência municipal, mesmo das autarquias, os serviços, o equipamento e o pessoal que entender necessários. E suas verbas se concederão em globo.

O regime funcional das comissões ou superintendências em foco será o de relativa autonomia administrativa e financeira. Evidentemente não se justificaria no caso, a criação formal de uma entidade autárquica ou coisa

semelhante. Por outro lado, um órgão autônomo pode ter requisitos suficientes de maleabilidade e efetividade, para qualquer contingência.

O tipo de organização e administração que se acaba de comentar, sem dúvida já é conhecido e praticado mesmo na Prefeitura do Distrito Federal. Especialmente na Secretaria Geral de Viação e Obras, êle se tornou muito freqüente e aí está, por exemplo, a Superintendência das Obras do Santo Antônio. O que se visa desta feita, portanto, consiste em algo mais: consiste, primeiro, na generalização do regime a tôdas as espécies a que se recomenda e, segundo, na sua disciplina, de modo que seja aplicado à base de um corpo próprio de princípios, e não por exceções abertas à legislação e aos procedimentos gerais, as quais acabam, muitas vezes, comprometendo-se inteiramente e condenando-o ao insucesso.

QUADRO GERAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Depois de mencionar os órgãos principais, os sistemas de órgãos e os gêneros especiais de órgãos previstos pelo projeto; de lhes examinar as funções e características, em linhas gerais; e de justificar ou explicar, sempre que pareceu necessário, os motivos e os critérios organizacionais em que se fundamenta o plano proposto, é nesta altura que cabe apresentar o quadro inteiro da organização administrativa municipal, tomando-o da própria descrição feita no projeto de lei. Uma simples relação, em que se enumerem os órgãos de primeiro nível, já dá uma razoável idéia da estrutura. Ei-la:

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA GERAL DA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

a) *órgãos da administração central:*

PREFEITO

Gabinete do Prefeito
Procuradoria Geral

Conselhos Administrativos da Prefeitura:

- Conselho do Secretariado
- Conselho dos Subprefeitos
- Conselho Pleno
- Conselho Municipal de Urbanismo
- Departamento de Urbanismo

Secretarias Gerais:

- de Administração
- de Finanças
- de Educação e Cultura
- de Saúde

- de Serviços Sociais
- de Economia
- de Viação
- do Interior

b) *órgãos autônomos e órgãos da administração descentralizada:*

SUBPREFEITURAS

Outros órgãos autônomos:

- Estabelecimentos Municipais (hospitais, escolas, etc.) não transferidos às Subprefeituras e reunidos ou não em Superintendências Administrativas
- Comissões ou Superintendências Executivas de obras ou empreendimentos de vulto, como a do Santo Antônio, a do Metropolitano, etc.)
- Comissões Municipais de Contrôlo (de serviços concedidos: bondes, telefones, etc.)

Autarquias (21)

- Universidade do Distrito Federal (S. G. de Educação)
- Teatro Municipal (S. G. de Educação)
- Departamento de Estradas de Rodagem (S. G. de Viação)
- Administração dos Serviços de Águas e Esgotos (S. G. de Viação)
- Administração dos Estádios Municipais (S. G. do Interior)
- Jardim Zoológico (S. G. do Interior)
- Montepio dos Empregados Municipais (S. G. de Administração)
- Departamento de Habitação Popular (S. G. de Serviços Sociais)
- Administração dos Serviços de Limpeza Urbana (S. G. de Saúde)

Serviços Industriais (em regime de administração privada, com restrições):

- Imprensa Municipal (S. G. de Administração)
- Oficinas de Recuperação de Material (S. G. de Administração)
- Oficinas Centrais de Reparação de Veículos (S. G. de Administração)
- Laboratório de Produtos Terapêuticos (S. G. de Saúde)
- Serviço de Asfalto (S. G. de Viação)
- Matadouro de Santa Cruz (S. G. de Economia)
- Armazéns Frigoríficos (S. G. de Economia)

(21) O nome entre parêntesis indica a Secretaria que tem jurisdição sobre o órgão.

- Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais (S. G. de Economia)

Sociedade de economia mista:

- Banco da Prefeitura (S. G. de Finanças)

Um simples quadro, como o que figura anteriormente, talvez não baste, no entanto, para evidenciar o inter-relacionamento dos órgãos, nem para demonstrar o seu valor posicional, no conjunto administrativo. Assim é que, para maior esclarecimento, junte-se adiante um organograma.

Qual se vê, o gráfico está dividido em faixas coloridas horizontais. Na primeira, figurou-se o órgão que constitui justamente o vínculo entre o poder executivo e a administração: O Prefeito. A ele anexado, seu Gabinete.

Na segunda, acham-se os órgãos colegiais, que integram a administração superior da Prefeitura. São eles os Conselhos Administrativos (Conselho do Secretariado, Conselho dos Subprefeitos e Conselho Pleno) e o Conselho Municipal de Urbanismo. Por exceção, aparece nesta faixa o Departamento de Urbanismo. Explica-se: não só ficou mais fácil a representação, já que o Departamento tem estreita relação com o Conselho, mas também o Departamento é quase uma *parte* do próprio Conselho, assim como que um órgão executivo.

Na faixa seguinte, estão os órgãos que representam as peças centrais dos sistemas de administração-meio: a Secretaria Geral de Administração, a Secretaria Geral de Finanças e a Procuradoria. Dentre tais órgãos — peças centrais de sistemas de administração-meio — apenas um não figura nesta faixa: é o Departamento Municipal de Estatística, porque integra a Secretaria Geral do Interior e não conviria incidir em repetição, deslocando-o, só para fazê-lo figurar.

Na quarta faixa, encontram-se os órgãos de administração-fim. A saber, as outras seis Secretarias Gerais: de Educação e Cultura, de Saúde, de Serviços Sociais, de Economia, de Viação e do Interior.

Os órgãos que figuram nessas quatro faixas são os que pertencem à estrutura integrada da Prefeitura ou, noutros termos, são os da sua *administração centralizada*. Dêste ponto em diante, as mais faixas incluem órgãos da *administração descentralizada*. Mas mesmo estes se distribuem por dois grupos. O primeiro, que está na faixa superior, é composto pelos órgãos resultantes da descentralização burocrática, ou não institucional. Ali se colocam as Subprefeituras, os Estabelecimentos Municipais, as Comissões e Superintendências Executivas e as Comissões de Contrôlo (de serviços concedidos). O segundo grupo, que está na última faixa, corresponde aos órgãos decorrentes de descentralização institucional, isto é, às autarquias, às empresas municipais e a uma sociedade de economia mista.

(Continua)

*Assessoramento ao Poder Legislativo do Rio
Grande do Sul*

I

OFÍCIO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
AO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Pôrto Alegre, 23 de agosto de 1956.

Exmo. Sr. Dr. MANOEL BRAGA GASTAL

D.D. Presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

A Comissão de Finanças apreciou, na sessão de ontem, o anteprojeto que cria o "Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa", elaborado pelo Dr. GUILHERME MOOJEN, Conselheiro do D.S.P., assessorado pelos servidores desta Assembléia, Srs. CLIMÉRIO DE OLIVEIRA BELO e ANTÔNIO CENTENO DIVAN.

O anteprojeto acompanhado de ampla exposição de motivos mereceu, após longo exame, apoio unânime da Comissão de Finanças e Orçamento.

Submetendo o assunto ao elevado exame e apreciação de V. Exa. e dos demais membros da egrégia Mesa, nos permitimos encarecer a necessidade de seu urgente encaminhamento, eis que, para a elaboração legislativa do orçamento geral do Estado, no corrente ano, entendemos indispensável a assistência do Serviço de Assessoria Técnica.

Se a Mesa entender que são necessários maiores esclarecimentos, sugerimos sejam convocados, para prestá-los, o Dr. GUILHERME MOOJEN e o secretário desta Comissão, Sr. CLIMÉRIO DE OLIVEIRA BELO.

Valendo-nos do novo ensejo, reiteremos nossos protestos de elevado apreço e distinta consideração. — *Hélio Carlomagno*, Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento.

II

OFÍCIO AO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Pôrto Alegre, 20 de agosto de 1956.

Exmo. Sr. Dr. HÉLIO CARLOMAGNO

D.D. Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Assembléia Legislativa

Prezado Senhor:

Na desincumbência da agradável tarefa, que me foi confiada por V. Exa., de organizar um serviço de assessoramento técnico e de reunião, classificação e análise de dados e informações necessários ao bom andamento dos trabalhos dessa digna Comissão, tenho a honra de passar às mãos de V. Exa. os seguintes documentos:

1.º) Plano de Organização do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa; sua justificação.

2.º) Anteprojeto de Resolução criando o Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa.

3.º) Exposição sob o título: Algumas considerações à margem do projeto.

4.º) Dois gráficos, representando o primeiro a estrutura do Gabinete e o segundo a síntese dos deveres de seus funcionários.

Continuo à disposição de V. Exa. para a prestação de quaisquer esclarecimentos que se tornem necessários sobre o plano e seus complementos acima mencionados.

Cumpre-me agradecer a V. Exa. a atenção que me foi dispensada nos vários encontros que tivemos, a fim de clarear pontos e orientar políticas, durante a confecção do trabalho acima.

Cumpre-me, também, destacar a inteligente e experimentada informação que me prestaram, através de freqüentes trocas de idéias, os esforçados técnicos dessa Assembléia, Srs. CLIMÉRIO DE OLIVEIRA BELO e ANTÔNIO CENTENO DIVAN.

Sirvo-me do ensejo para apresentar a V. Exa. protestos de elevada estima e alta consideração. — *Guilherme Moojen.*

III

PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DE ASSESSORIA TÉCNICA E DE REFERÊNCIA LEGISLATIVA — SUA JUSTIFICAÇÃO

O PROBLEMA E O SEU SIGNIFICADO

Na forma do art. 169 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa, é da competência da Comissão de Finanças e Orçamento, ultimada a votação do projeto de orçamento geral do Estado, apresentar “relatório sôbre a situação econômica e financeira do Estado, sugerindo as providências legislativas reputadas indispensáveis à boa ordem das *finanças públicas*”.

Ao se desincumbir do importante encargo acima mencionado, o atual Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, Deputado HÉLIO CARLOMAGNO, no intróito do seu circunstanciado relatório, assim se expressou:

“Antes de entrar no exame da elaboração do orçamento para 1956, que constitui o primeiro capítulo do nosso trabalho, é conveniente dar a êste Plenário uma notícia, ainda que sintética, das dificuldades que enfrentamos a fim de obter os elementos de que carecíamos, para a realização da nossa tarefa. Não tem a Secretaria da Assembléia, nem a da Comissão de Finanças, elementos que possibilitem, ao fim de cada sessão legislativa, o cumprimento do dispositivo do Regimento Interno, inscrito no art. 169. É que faltam à Secretaria da Comissão de Finanças e Orçamento a organização e os meios com que precisa contar para dar cabal desempenho às suas múltiplas e importantes tarefas. Sua organização é incipiente. Não tem espaço, nem material. O pessoal é numericamente insuficiente.

Em face disso, fica o Presidente da Comissão de Finanças na contingência de recorrer aos órgãos especializados do Poder Executivo, para obter os elementos de que carece. E os dados assim obtidos refletem, às vezes, como é óbvio, o ponto de vista pessoal de quem os fornece.

É de acrescentar-se ainda que a própria tarefa da Comissão de Finanças, durante as sessões legislativas, é grandemente dificultada pela absoluta carência de elementos. Essa deficiência se faz sentir, de maneira mais cruciante, durante a fase de elaboração orçamentária. Ainda há poucos dias, o nobre deputado Sr. ADALMIRO MOURA salientou, com muita oportunidade, as deficiências a que nos vimos referindo”.

Apud: “Diário da Assembléia Legislativa”, Pôrto Alegre, 27 de janeiro de 1956, p. 22.

Não indo mais longe, convém assinalar que os Presidentes da Comissão de Finanças e Orçamento nas sessões legislativas de 1954 e de 1955, respectivamente deputados UNÍRIO MACHADO e SIEGFRIED HEUSER, em seus técnicos relatórios elaborados após ultimada a votação dos projetos de orçamento geral do Estado, também encarecem, com igual intensidade, a “deficiência de elementos com que conta a Casa para falar com segurança sobre a situação econômica e financeira do Estado”, acentuando vivamente a necessidade de ser solucionada tal anomalia.

Até pouco tempo atrás, era possível aos membros da C.F.O. coletarem, pessoalmente, aqui e ali, os elementos necessários ao desempenho de suas atribuições; entretanto, em face do crescente desenvolvimento do Estado e do paralelo aumento das funções e responsabilidades públicas, não lhes é dado mais abarcar, individualmente, todos os dados e informações indispensáveis à formação de juízos seguros em cada um dos inúmeros casos e problemas submetidos ao seu exame.

Os estudiosos de Ciência Política dos principais países vêm anunciando, como uma das características mais notáveis dos tempos que correm, o fenômeno da ampliação crescente das funções estatais e o conseqüente aumento da despesa pública.

O Rio Grande do Sul não tem estado alheio a essa contingência; e o que se verifica entre nós, a par da ampliação, em índices nunca atingidos antes, dos serviços velhos, é o surgimento, a cada passo, de novos serviços.

Os rio-grandenses estão sempre a exigir de seus representantes mais e melhores serviços em seu benefício, e o volume e a complexidade das medidas merecedoras de consideração do Legislativo e, em especial, da Comissão de Finanças e Orçamento vão crescendo dia a dia.

Em face do art. 26 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado, além de suas precípuas funções de:

- a) opinar sobre a proposta de orçamento remetida pelo Governador ou, na falta dela, organizar o projeto de lei orçamentária, à base da anterior;
- b) assistir o plenário, em tôdas as fases da elaboração orçamentária;
- c) opinar sobre a abertura de créditos e sua autorização;
- d) opinar sobre matéria tributária e empréstimos públicos, compete ainda à Comissão de Finanças e Orçamento;
- e) opinar, quanto ao aspecto financeiro, sobre tôdas as proposições, inclusive aquelas da competência privativa de outras Comissões, que concorram para aumentar ou diminuir, assim, a despesa como a receita públicas.

Como a quase totalidade dos atos administrativos se reflete em dinheiro, isto é, tem o seu “aspecto financeiro”, praticamente quase tôdas as proposições que tramitam na Assembléia Legislativa passam sob o crivo da C.F.O.

No Rio Grande do Sul, como é praxe nas outras unidades federativas, a C.F.O., em face do caráter institucional de suas funções, é a mais numerosa, a que maior vulto de projetos recebe para exame e a que melhor atende, na

sua constituição, ao princípio da representação proporcional dos diversos partidos.

Embora a C.F.O. seja suposta não emitir juízos sobre o mérito das proposições que nela tramitam, tradicionalmente, aqui, como alhures, ela não se tem colocado, como não poderia se colocar, na posição passiva de um órgão de contabilidade, apenas dizendo, ao considerar o financiamento de cada proposição, se os recursos financeiros apontados são hábeis ou não. A C.F.O. emite, freqüentemente, juízos de conveniência. Na verdade, os recursos do Tesouro Público são limitados e o seu emprêgo deve se operar de acôrdo com as políticas de despesa firmadas.

Quando no desempenho de suas funções de, em primeira mão, dar parecer sobre a proposta orçamentária, assistir ao plenário em tôdas as fases da elaboração orçamentária e, durante o período da sessão legislativa, acompanhar a execução do orçamento, opinando, em cada caso, sobre os pedidos de créditos adicionais, as atribuições da C.F.O. são comparáveis às do órgão central de orçamento do Executivo.

Pode-se dizer, mesmo, que a C.F.O. representa o papel de agente orçamentário da Assembléia e essa posição lhe permite, excepcionalmente, uma visão panorâmica geral e permanente das necessidades da Administração e dos problemas de seu financiamento.

É óbvio que essa visão, adquirida no contato íntimo e constante com os problemas administrativos expressos em dinheiro no orçamento, empresta um grande crédito à Comissão perante o plenário.

Na prática, a C.F.O. é o principal instrumento de vigilância da Assembléia sobre a administração.

Não cabe aqui a estéril discussão sobre se o trabalho da C.F.O. é mais ou é menos importante do que o das demais Comissões. Na verdade, tôdas as Comissões Permanentes do Legislativo são importantes; apenas a C.F.O. está visceralmente ligada às "atividades institucionais" (atividades meios), ao passo que quase tôdas as outras Comissões se dedicam ao exame dos problemas relativos às "atividades funcionais" (atividades fins), como agricultura, pecuária, educação, saúde, assistência social, obras públicas, transportes, comunicações, justiça, segurança pública etc. Esta circunstância concorre para aumentar o volume de trabalho da Comissão, o qual, no período de exame da proposta geral de orçamento da administração direta e das 13 autarquias, pode chegar a um verdadeiro ponto de estrangulamento da ação legislativa.

A criação de uma assessoria técnica e de um serviço de coleta de dados e informações devidamente aparelhado facilitará, consideravelmente, o trabalho da Comissão, proporcionando-lhe base segura para uma ação inteligente e dinâmica.

De outro lado, os órgãos acima referidos, durante o período de consideração das propostas orçamentárias no plenário, poderão se tornar de imensa utilidade, estendendo a sua missão assessôra e informativa a tôda a Casa, con-

tribuindo, de modo eficaz, para aliviar a tarefa legislativa e tornando possível, destarte, aos Deputados dedicarem mais tempo aos assuntos de natureza vital para a coletividade que representam.

O PLANO

O Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa se propõe:

a) *Aspecto Dinâmico*

- 1.º) prestar assistência técnica direta à Comissão de Finanças e Orçamento no desempenho de suas atribuições;
- 2.º) acompanhar as sessões da C.F.O., prestando aos seus membros informações, sempre que forem solicitadas;
- 3.º) analisar a proposta geral do orçamento do Estado e as das autarquias;
- 4.º) manter-se constantemente a par da execução dos orçamentos da administração direta e indireta;
- 5.º) estender a sua atividade assistencial e informativa aos deputados em geral, em tôdas as fases da elaboração legislativa do orçamento;
- 6.º) fazer estudos, quando solicitados, sôbre os efeitos econômicos e financeiros das leis em elaboração e em execução;
- 7.º) dar parecer sôbre as proposições submetidas ao exame da Comissão quando solicitado;
- 8.º) realizar estudos e pesquisas sôbre as finanças do Estado ou determinados aspectos das mesmas, por iniciativa própria ou por solicitação da Comissão;
- 9.º) reunir, classificar e analisar dados e informações necessários ao trabalho da Comissão;
- 10.º) confeccionar quadros estatísticos e gráficos para uso da Comissão;
- 11.º) cooperar e manter intercâmbio de informações com organizações congêneres públicas e particulares.

b) *Aspecto Estático*

- 1.º) manter biblioteca e arquivo especializados, com os correspondentes fichários de referência;
- 2.º) manter cópias das leis econômicas, financeiras e tributárias.

* * *

O setor de arquivo e referência deverá ser organizado de modo a atender, rapidamente, no próprio momento da consulta, os pedidos de informações formulados pelos membros da Comissão. Para êste fim, manterá o serviço um arquivo sempre em dia, contendo completo repositório de dados reputados imprescindíveis ao trabalho da Comissão.

Na sua parte material, o arquivo poderá ser constituído de pastas de formato ofício, dispostas simetricamente em arquivos de aço, contendo cada uma dados sobre determinado assunto. Estes dados poderão ser constituídos, por exemplo, de panfletos, relatórios, pareceres, artigos, discursos, textos de leis, decisões dos tribunais, recortes de revistas e jornais, fotografias, quadros estatísticos, gráficos etc.

Cada pasta poderá ser numerada decimalmente, segundo o processo de DEWEY, de modo a que, por meio de um quadro contendo um índice de todos os temas de informação disponíveis, possam eles ser conhecidos num relance.

* * *

O trabalho do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa poderá ser distribuído entre três setores distintos, quais sejam:

1.º) Setor de Assessoramento Técnico, com os encargos típicos de "Serviço de Estado Maior", enumerados no título "a", itens 1 a 8 e 10, acima referidos;

2.º) Setor de Referência Legislativa, com os encargos típicos de "Serviço Auxiliar", enumerados no título "a", itens 9 e 11 e título "b" itens 1 e 2, também acima referidos.

3.º) Setor de Secretaria, com as atribuições de secretariar a C.F.O. e executar os trabalhos típicos de escritório do Gabinete.

Presentemente, a Secretaria da C.F.O. é integrada pelo respectivo Secretário e por um dactilógrafo. Com a instituição do serviço de assessoramento técnico, terá a sua carga de trabalho bastante aliviada; assim sendo, poderá atender ao trabalho de escritório propriamente dito de todo o Gabinete;

O Setor de Referência Legislativa, a princípio, poderá ser especializado nos assuntos de interesse da C.F.O. e subordinado diretamente ao Secretário da mencionada Comissão.

Aliás, a nossa missão se limita, expressamente, a elaborar o plano de organização dos serviços da Secretaria da C.F.O. de tal modo que a mesma possa dispor do devido assessoramento técnico e dos dados e informações necessários ao desempenho de suas atribuições.

Mais tarde, com a aprovação da experiência, o Setor de Referência Legislativa poderá funcionar unido à Biblioteca da Assembléia, deslocando-se de sua posição hierárquica para se subordinar, juntamente com esta, ao Presidente da Assembléia Legislativa, ampliando o seu campo de atividade, no sentido da prestação de informações de interesse das demais Comissões do Legislativo Estadual e, quiçá, permanecer à disposição do próprio público. Para isso, entretanto, seria necessário dar organização técnica à Biblioteca de modo que a mesma possa cumprir devidamente a sua finalidade.

Na prática, os três setores acima referidos deverão funcionar, lado a lado, em estreita cooperação, de modo a ser utilizada eficientemente toda a força e a capacidade do pessoal técnico e do burocrático, na consecução dos escópos

que o Gabinete procura atingir. Assim, os funcionários dos setores acima mencionados deverão se coadjuvar mutuamente, prestando informações uns aos outros.

De outro lado, a atividade do Gabinete de Assessoria Técnica e de Peferência Legislativa não se limita ao período do auge da elaboração orçamentária, isto é, ao período da tramitação dos projetos de orçamento do Estado e das 13 autarquias, a princípio, na Comissão de Finanças e Orçamento e, posteriormente, no plenário da Assembléia. A ação do Gabinete deve se estender por todo o ano, mesmo na época do recesso das sessões legislativas. Precisamente nos períodos de calma, relativa ou completa, dos trabalhos legislativos, o Gabinete terá ensejo de desenvolver profícua e contínua atividade interna, que o habilitam para enfrentar os períodos de movimento intenso, quer realizando estudos e pesquisas, quer coletando e classificando novos dados e informações e os dispondo para atender, com presteza, futuras consultas.

À primeira vista, talvez pareçam desnecessárias estas observações, tão intuitivas elas são. Entretanto, as mesmas são aconselhadas pela experiência, aqui e alhures, de muitos anos de labor em órgãos de Estado-Maior. Na prática, nos períodos de auge, a tendência do pessoal que integra êsses órgãos é trabalhar, com afinco, no expediente normal e em horas extras, ao passo que, nos períodos de calma, quando não há mais tarefa iminente a desempenhar ou uma consulta determinada a responder, é quase comum o desinterêsse pelo trabalho dia a dia do órgão. Muitas mesas ficam desertas; o pessoal se dispersa pelos corredores ou mesmo para lazer fora da repartição. Esta circunstância, além de acarretar inútil e indevida dispersão de atividades e consequentemente de dinheiros públicos, constitui o "calcanhar de Aquiles" de alguns dêsses órgãos, que não tratam de se reconstituir e de afiar os seus instrumentos de trabalho nos períodos oportunos.

FINANCIAMENTO DO PLANO

Elementos de Execução

Pessoal

	Cr\$	Cr\$
1 — Diretor, grat.		
2 — Assessôres Técnicos, venc. de Cr\$ 15.000,00	360.000,00 *	
1 — Desenhista-Estatístico, padrão 15	46.800,00 *	
1 — Bibliotecário, padrão 14	42.000,00 *	
Gratificação ao Chefe do Gabinete	24.000,00	472.800,00

O cargo de Diretor e um dos cargos de Assessor Técnico poderão ser de confiança do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, mediante aprovação desta e deverão ser preenchidos por economistas de reconhecida

(*) Nota: Os cargos de Desenhista-Estatístico e de Bibliotecário, em face da Lei n.º 3055, de 16-12-56 passaram a vencer Cr\$ 80.400,00 anualmente, ao passo que o de Assessor Técnico, baseado no cargo correspondente de Assistente-Técnico do Tribunal de Contas do Estado, passou a Cr\$ 23.000,00, conforme Lei n.º 3084, de 29-12-56.

capacidade técnica, pinçados dentro do quadro de funcionários da Assembléia Legislativa ou, fora dêle, entre elementos já treinados no terreno de finanças e orçamento. Os demais cargos deverão ser preenchidos forçosamente por concurso público, pois garantirão a continuidade de trabalho do Gabinete, em face das possíveis mudanças dos dois titulares de cargos demissíveis *ad nutum*.

Em todos os casos, entretanto, é indispensável que os funcionários do Gabinete sejam independentes e se abstenham de manifestações políticas, a fim de não desmerecerem a confiança dos membros da Comissão.

Material Permanente

	Cr\$	Cr\$	Cr\$
4 mesas de escritório	14.400,00		
4 cadeiras giratórias	6.000,00		
1 mesa para desenho	1.500,00		
1 banco p/desenhista	800,00		
5 fichários de aço, tipo ofício, 4 gavetas	25.000,00		
2 máquinas de escrever tipo ofício ..	50.000,00		
1 máquina de escrever, carro grande, para quadros	40.000,00	137.700,00	610.500,00
Total Geral			610.500,00

Apenas relacionamos acima o material de escritório, uma vez que a Comissão já dispõe de verbas para o material de consumo e despesas diversas para o corrente exercício.

IV

ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

RESOLUÇÃO N.º , DE DE 1956

Dispõe sobre a criação do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa junto à Comissão de Finanças e Orçamento da Assembléia Legislativa.

..... Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em observância ao disposto no art. 48 da Constituição do Estado, que a Assembléia aprovou e eu promulgo a seguinte resolução:

Art. 1.º Fica criado o Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa, diretamente subordinado ao Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, com as seguintes finalidades:

- I — Prestar assistência técnica direta à Comissão de Finanças e Orçamento no desempenho de suas atribuições;
- II — acompanhar as sessões da C.F.O., prestando aos seus membros informações, sempre que forem solicitadas;

- III — analisar a proposta geral do orçamento do Estado e as das autarquias;
- VI — manter-se constantemente a par da execução dos orçamentos da administração direta e indireta;
- V — estender a sua atividade assistencial e informativa aos deputados em geral, em tôdas as fases da elaboração legislativa do orçamento;
- VI — fazer estudos, quando solicitados, sobre os efeitos econômicos e financeiros das leis em elaboração e em execução;
- VII — dar parecer sobre as proposições submetidas ao exame da Comissão, quando solicitado;
- VIII — realizar estudos e pesquisas sobre as finanças do Estado ou determinados aspectos das mesmas, por iniciativa própria ou por solicitação da Comissão;
- IX — reunir, classificar e analisar dados e informações necessários ao trabalho da Comissão;
- X — confeccionar quadros estatísticos e gráficos para uso da Comissão;
- XI — cooperar e manter intercâmbio de informações com organizações congêneres públicas e particulares;
- XII — manter biblioteca e arquivo especializados, com os correspondentes fichários de referência;
- XIII — manter cópias das leis econômicas, financeiras e tributárias.

Art. 2.º O quadro do pessoal do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa será constituído dos seguintes cargos e funções, que ficam criados por esta Resolução:

- 1 Diretor, venc.
- 2 Assessôres Técnicos, venc.
- 1 Desenhista-Estatístico, padrão 15.
- 1 Bibliotecário, padrão 14.

Art. 3.º A função de Diretor será gratificada na base de Cr\$ 24.000,00 anuais. Um dos cargos de Assessor Técnico será de provimento em comissão e os demais cargos serão de provimento mediante concurso público.

§ 1.º Os Assessôres Técnicos, que deverão ser diplomados em Ciências Econômicas, vencerão Cr\$ 15.000,00 mensais.

§ 2.º A função gratificada de Diretor e o cargo em comissão de Assessor Técnico serão preenchidos por economistas de reconhecida competência.

Art. 4.º Dentro de 60 dias, contados da publicação desta Resolução, deverão ser regulamentadas pela Mesa da Assembléia as atribuições do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa.

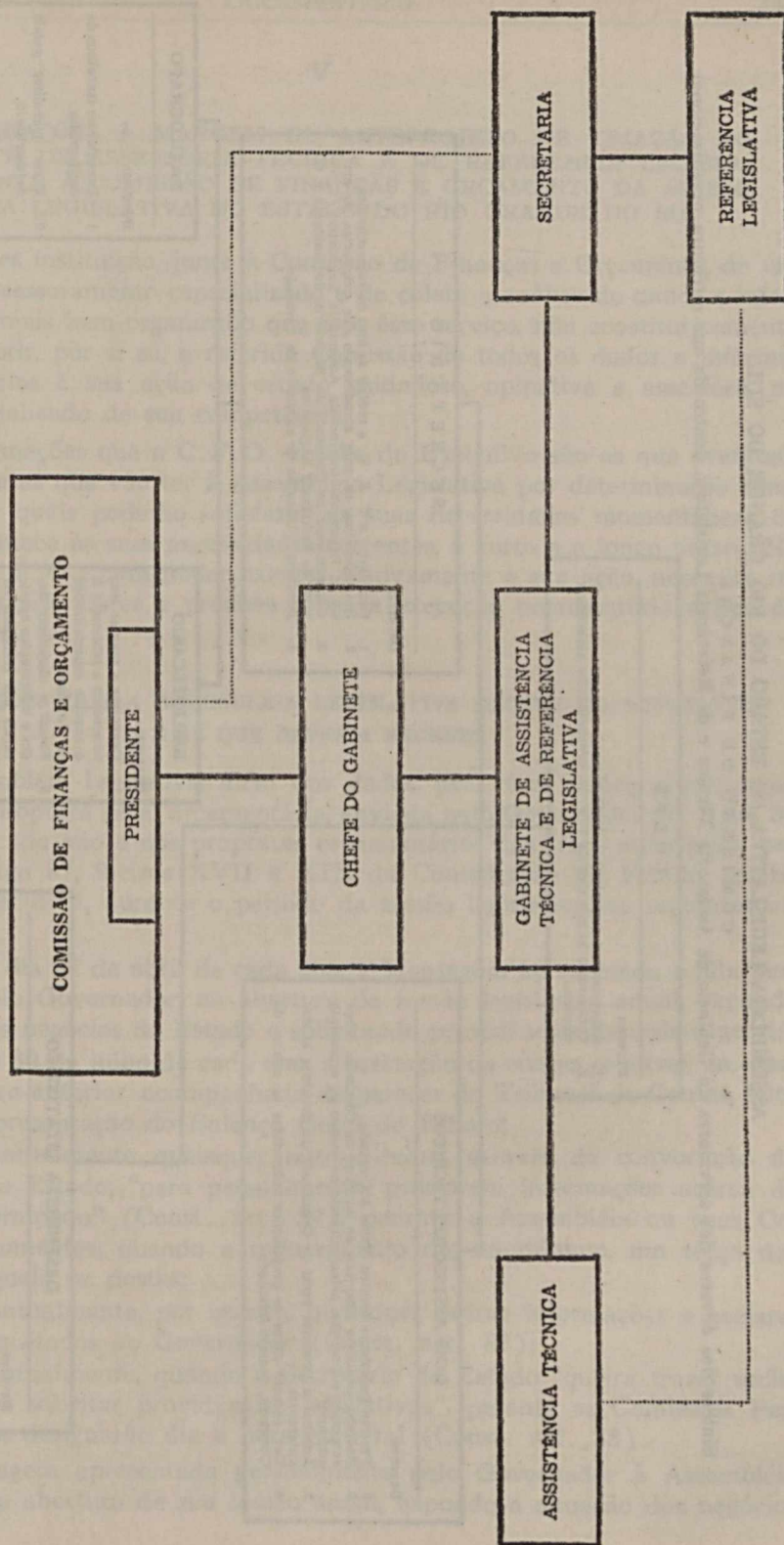
Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões,

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

COMISSAO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Organograma do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

COMISSÃO DE FINANÇAS

Síntese dos deveres dos servidores do Gabinete de Assessoria Técnica e de Referência Legislativa, dentro da sua estrutura organizacional

CHEFE

Deveres:

1. Supervisionar os trabalhos do Gabinete.
2. Comparecer às reuniões da C. F. O., prestando-lhe assistência técnica.

DOIS ASSESSORES TÉCNICOS

Deveres:

1. Prestar assistência técnica direta à Comissão;
2. Realizar estudos e pesquisas de interesse da Comissão, sobre economia e finanças, principalmente no campo do orçamento estadual;
3. Analisar a proposta geral de Orçamento do Estado e as das autarquias;
4. Dar parecer sobre as proposições submetidas ao exame da Comissão, quando solicitado.

SECRETÁRIO

Deveres:

1. Secretariar a C. F. O. e redigir as atas de suas reuniões;
2. Responsabilizar-se pelo atendimento das exigências do art. 66 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa;
3. Supervisionar os trabalhos da Secretaria do Gabinete e do setor de Referência Legislativa;
4. Executar o trabalho de escritório da Comissão.

BIBLIOTECÁRIO

Deveres:

1. Organizar e manter tecnicamente a biblioteca e o arquivo especializados da Comissão;
2. Reunir e classificar dados e informações necessários aos trabalhos da Comissão;
3. Assistir aos membros da Comissão nas suas consultas à biblioteca e aos fichários.

DATILÓGRAFO

Deveres:

1. Executar os trabalhos de datilografia.
2. Fazer trabalhos gerais de escritório.

DESENHISTA ESTATÍSTICO

Deveres

1. Confeccionar quadros estatísticos e gráficos para uso da Comissão.

V

CONSIDERAÇÕES À MARGEM DO ANTEPROJETO DE CRIAÇÃO DO
GABINETE DE ASSESSORIA TÉCNICA E DE REFERÊNCIA LEGISLA-
TIVA JUNTO À COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DA ASSEM-
BLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A simples instituição, junto à Comissão de Finanças e Orçamento, de um serviço de assessoramento especializado e de coleta e análise de dados e informações, por mais bem organizado que seja êsse serviço, não constitui elemento capaz de suprir, por si só, a referida Comissão de todos os dados e informações necessários à sua ação de estudo cuidadoso, opinativa e assessôra, no campo especializado de sua competência.

As informações que a C.F.O. recebe do Executivo são as que eventualmente pede e as que vão ter à Assembléia Legislativa por determinação constitucional, as quais poderão satisfazer às suas necessidades momentâneas de dados, mas nunca às suas necessidades correntes, a curto e a longo prazo. Na verdade, a C.F.O., para poder exercer efetivamente a sua ação, necessita receber informações claras e precisas sobre a execução orçamentária e isso de modo regular.

INFORMAÇÕES QUE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA RECEBE DO EXECUTIVO
E AS QUE DEVERIA RECEBER

A Assembléia Legislativa, além dos dados, por vêzes pouco elucidativos, contidos na proposta geral orçamentária, enviada pelo Governador até o dia 31 de julho de cada ano e nas propostas orçamentárias das treze autarquias, por força do artigo 87, incisos XVII e XIX da Constituição do Estado, recebe ainda do Executivo, durante o período da sessão legislativa, os seguintes informes:

a) No dia 21 de abril de cada ano, a Mensagem apresentada e lida pessoalmente pelo Governador, na abertura da sessão legislativa anual, expondo a situação dos negócios do Estado e solicitando providências de ordem geral;

b) Até 30 de julho de cada ano, a prestação de contas relativas ao exercício financeiro anterior, acompanhada de parecer do Tribunal de Contas, feita através da apresentação do Balanço Geral do Estado;

c) Eventualmente quaisquer outros dados, através da convocação de Secretários de Estado, "para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto determinado" (Const. art. 37), perante a Assembléia ou suas Comissões Permanentes, quando a requerimento de, no mínimo, um terço dos membros daquela ou destas;

d) Eventualmente, por escrito, quaisquer outras informações e esclarecimentos requisitados ao Governador (Const. art. 88);

e) Eventualmente, quando o Secretário de Estado "queira trazer esclarecimentos ou solicitar providências legislativas", perante as Comissões Permanentes, que designarão dia e hora para tal (Const. art. 38).

A Mensagem apresentada pessoalmente pelo Governador à Assembléia Legislativa, na abertura de sua sessão anual, expondo a situação dos negócios

do Estado e solicitando providências de ordem geral, bem como a prestação de contas relativas ao exercício anterior, feita através da apresentação do balanço geral do Estado, apesar de constituírem informações de máxima importância, por si só, entretanto, não são elementos suficientes para habilitar inteiramente os representantes do povo ao exercício de sua ação fiscalizadora e legiferante.

A Mensagem expõe os dados e fatos de maior relêvo na administração estadual, relativos ao passado, ao momento em curso e faz perspectivas futuras, tudo isso em caráter generalíssimo; o Balanço Geral, acompanhado de exposição analítica, demonstra, com exatidão e com os pormenores desejados, como se operaram as contas da gestão financeira e patrimonial, como se movimentaram os dinheiros públicos, enfim, como foi executado o orçamento aprovado pelo Legislativo e quais foram os resultados da gestão, tudo isso referente a uma época já vencida no passado, tudo isso, em geral, quatro ou cinco meses após o encerramento do exercício financeiro.

É indispensável que os representantes do povo, além das informações contidas nos relatórios acima, sejam inteirados, com frequência e regularidade, da situação e das operações do governo, a fim de que possam exercer, conscientemente, sua ação legisladora, proporcionando ao Executivo, no devido tempo, meios para o funcionamento eficiente da máquina administrativa e a fim de que possam, também, exercer os chamados controles da bolsa pública e do mérito, que lhes são inerentes, principalmente este último, porquanto o primeiro é feito, até certo ponto, pelo Tribunal de Contas.

RELATÓRIOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INTERESSE DAS ALTAS AUTORIDADES EXECUTIVAS E DA ESFERA LEGISLATIVA

Durante o período de vigência do orçamento, tecnicamente denominado exercício financeiro, o Chefe do Poder Executivo, responsável pela execução do orçamento, necessita estar constantemente a par da situação financeira e das operações do governo e das repartições que o integram. Para isso, é indispensável a existência e o funcionamento, dentro do sistema administrativo, de um adequado serviço de relatórios, expondo periódica, padronizada, concisa, clara e imparcialmente tal situação.

Os relatórios mencionados, constantes comumente de texto, quadros estatísticos, gráficos elucidativos, fotografias, etc., conforme o assunto relatado, em geral são elaborados mediante cooperação estreita entre os órgãos institucionais de contabilidade e orçamento e aqueles de linha, que têm o encargo de executar as obras e os serviços programados.

A alta administração não só interessam os relatórios elucidativos da situação financeira da entidade pública sob sua jurisdição, ou de determinados setores dessa entidade, mas também os aspectos econômicos e sociais que essa situação reflete.

Tanto o Executivo como o Legislativo são supostos estarem vivamente interessados no controle econômico da administração, de modo a conhecerem se os dispêndios dos dinheiros públicos realmente estão consultando os interesses legítimos da coletividade.

Os relatórios de execução orçamentária se propõem mostrar, no tempo oportuno, — e isto é vital para a tomada de medidas convenientes, — até que ponto foram ou estão sendo atingidos os escopos perseguidos pela administração, e de que modo. Tais relatórios, por descreverem atividades públicas, não devem ficar em segredo nas paredes do Executivo; êles deverão ser enviados ao Legislativo, que representa os interesses da coletividade, e ter publicidade por meio de súmulas em que se apresentem os itens de destaque. Informação leal ao legislativo e publicidade impessoal e honesta acerca da marcha e contramarcha do serviço público não somente ampliam responsabilidades, mas acreditam o Executivo perante o Legislativo e criam, dentro da comunidade, uma atmosfera salutar de interesse pela coisa pública.

Muitos relatórios podem, perfeitamente, servir de instrumento de informação não somente ao Ramo Executivo, mas ao Legislativo, principalmente aqueles que se destinam à consideração dos altos chefes da hierarquia administrativa, responsáveis solidários com as políticas de governo. (1)

Na prática, principalmente por falta de um adequado serviço de relatórios, é comum, mesmo nos Estados mais adiantados, o Governador, os Secretários de Estado e outros altos chefes executivos não estarem devidamente a par do que está se passando na administração, no todo ou nas partes. O mesmo acontece com o Legislativo, o qual só remotamente conhece da marcha dos serviços públicos, através da imprensa, por ouvir dizer ou, com exatidão, através dos pedidos de informações, escritas ou orais, feitos pelos Deputados, eventualmente. O próprio Governador, por ocasião dos despachos com os chefes das repartições, em geral toma conhecimento verbal de determinadas situações administrativas, por vezes muito importantes. Entretanto, em face do modo da informação obtida, aliada, como é óbvio ao desaparelhamento dos serviços de estado-maior da Repartição do Governo, muitas providências necessárias à boa marcha dos serviços morrem na intenção, ou vão sendo protegidas indefinidamente ou, mesmo, esquecidas de todo.

Um bom serviço de relatórios poderá suprimir os inconvenientes apontados. Entretanto, é intuitivo que os relatórios por si mesmos não substituem a ação administrativa. De nada adiantam os relatórios se não forem considerados pelos seus destinatários e tomadas as indispensáveis decisões sobre a matéria nêles contida.

Nem todos os relatórios vão ter ao Chefe do Executivo; somente devem alcançar este nível aqueles que refletem situações gerais de marcha do plano de trabalho em execução, de modo a permitir àquela autoridade pisar sempre firme no terreno de suas responsabilidades, capacitando-a para a formulação ou modificação de políticas e para tomada de decisões.

(1) "En diversos países se ha acentuado en los ultimos años la tendencia a reconocer que la contabilidad pública y los métodos de fiscalización del presupuesto deben satisfacer al mismo tiempo las necesidades del administrador, y las del órgano legislativo en cuanto a responsabilidad se refiere, lo cual queda reflejado en la afirmación de que "la contabilidad es un instrumento de control y coordinación (management)". Apud: *Contabilidad Pública y Ejecución de Presupuesto*, Publicação das Nações Unidas, Nova York, abril de 1953, p. 18.

Os relatórios, quase sempre minuciosos, das entidades de nível hierárquico inferior são submetidos à consideração do chefe imediato (chefe de seção, diretor, chefe de divisão, etc.), o qual toma decisões sobre o objeto contido nos mesmos, por vezes após uma conferência entre este e o chefe que apresentou o relatório ou, freqüentemente, em reunião entre os chefes mencionados, assistidos pelos seus estados-maiores.

A matéria contida nos relatórios das entidades de nível hierárquico inferior é filtrada e condensada de acordo com a sua importância e à medida que vai sendo vencida e tomada em consideração, de modo tal que o relatório apresentado aos chefes de departamentos e aos Secretários de Estado só contém informações de interesse e deliberação destas autoridades.

Como acontece no Ramo Executivo, muitas informações prestadas ao Legislativo pelo Poder citado não necessitam ir diretamente ao conhecimento do Plenário da Assembléia. Essas informações, em geral minuciosas, se destinam, principalmente, às Comissões Permanentes, as quais, em virtude de suas atribuições regimentais e de sua própria especialização, examinam as proposições e os processos que por elas transitam em suas mínimas implicações.

De outro lado, as informações minuciosas como as que dão vida às tabelas explicativas que acompanham a proposta orçamentária e as propostas de crédito adicionais têm-se entendido, nos tempos que correm, como ministradas tão somente a título de ilustração e esclarecimento. Entretanto, o Legislativo, de modo nenhum, deveria prescindir delas, porquanto, na sua ausência, — excluindo naturalmente aqueles que tenham tomado parte ativa na elaboração das referidas propostas — somente um adivinho poderia entender quais as intenções que levaram o Executivo a fazê-las.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas efetuadas pelas comissões legislativas, com relação aos projetos de lei em tramitação no Legislativo, constituem um poderoso meio de obtenção de informações, em uso nos principais países do mundo.

A Comissão sobre Processos Legislativos, integrada por representantes dos legislativos estaduais dos E.U.A., reunida em Chicago em 1948, a fls. 11 de seu relatório, assim se manifestou sobre o instituto da audiência:

“As deliberações das comissões são a alma do processo legislativo. É extremamente importante dar ao público uma oportunidade de expressar o seu ponto de vista perante as comissões, sobre os prós e os contras dos projetos em discussão. As audiências públicas podem resultar na obtenção dos mais significativos dados e de muitos pontos de vista. Elas conduzem à deliberação e à confiança pública, no processo legislativo”.

Nos E.U.A., em alguns Estados, as Comissões Permanentes são obrigadas por lei a realizar audiências públicas sobre todos os projetos de lei apresentados ao Legislativo. Todavia, na grande maioria dos Estados, as audiências são feitas somente com referência aos projetos mais importantes. Naquela democracia, as leis estaduais em geral dispõem claramente sobre o processo das audiências, as quais são feitas depois de um espaço razoável de tempo, de-

corrido da publicação do projeto de lei ou do número ou assunto do mesmo, mencionando lugar e hora em que se realizará a audiência, de modo a que todos os interessados possam dela tomar conhecimento embora residam no interior do Estado.

Além das correntes interessadas na aprovação ou desaprovação do projeto de lei em discussão, comparecem às audiências para depor, a convite ou *sponte sua*, especialistas teóricos e práticos na matéria em debate. O depoimento de autoridades de reconhecida competência e espírito público, sem interesse direto no destino do projeto de lei em exame, constitui importante fator para o balanceamento de pontos de vista em oposição.

ASSESSORAMENTO AO LEGISLATIVO

"E' da essência do governo representativo que a decisão do legislador seja antes a sua própria do que a de seus assessôres. Os técnicos deveriam ser usados para reunir e analisar a grande quantidade de informações disponíveis, a fim de serem destacados os pontos para decisão do legislador. Mas os melhores técnicos não podem fornecer substituto para o julgamento de senso comum, do representante eleito, em assuntos em tramitação no Congresso. Penso ser altamente importante que, no desenvolvimento de vossas recomendações sobre pessoal técnico, conserveis estas considerações em mente. A alma do processo legislativo reside no exercício de julgamento do representante eleito. O assessoramento deveria ser usado para tornar possível a aplicação mais correta dêste julgamento, na imensa série de assuntos submetidos ao Congresso. Estas considerações gerais têm, naturalmente, importante significação sobre a espécie de assessoramento que o Congresso deve ter e a direção em que o mesmo deve trabalhar. São requeridos do pessoal técnico um alto grau de habilidade e um alto grau de objetividade, para analisar informações sem tentar interpor o seu próprio julgamento. Mas não é função do pessoal técnico representar o povo".

"in": *Suggestions on the Organization of Congress*, Statement of HAROLD D. SMITH, Diretor of the Bureau of the Budget, Washington D. C., May 28, 1945.

Os legisladores, em face da função política que exercem, por dever de ofício, são constantemente solicitados à apreciação de um sem número de problemas de interesse público, sobre os quais necessitam tomar decisões. Idealmente, numa democracia, tais decisões devem traduzir o próprio julgamento do representante do povo, o qual, como líder de uma comunidade política e social, é suposto refletir em seu modo de pensar o senso comum e a própria vontade dessa comunidade.

Todavia, para um representante do povo cômico dos seus importantes deveres, em geral a formação de juízos de valor acêrca dos assuntos complexos, como os que são freqüentemente submetidos à consideração dos membros do legislativo, somente se completa depois de um acurado exame de cada

caso, com base em informações fatuais e científicas disponíveis sôbre os mesmos. Como é óbvio, na ausência de um serviço de informações, torna-se difícil a obtenção destes elementos pelo legislador no tempo desejado.

De outro lado, como se disse, o representante do povo, pela própria natureza de suas funções, é ocupadíssimo.

Solicitado pelos horários das, por vêzes, exaustivas sessões do Plenário e das Comissões, somadas às naturais e variadas solicitações da comunidade, vê o seu tempo tomado, em grande parte, em prejuízo do seu trabalho de gabinete, que precisa realizar para o estudo indispensável das proposições em que, invariavelmente, concorre como autor, relator, debatedor ou votante.

O funcionamento junto ao Legislativo de um bom serviço de assessoramento e de informação, segundo tem demonstrado a experiência, empresta extraordinária eficiência aos legisladores e, como tal, melhora sensivelmente a ação legislativa em geral.

Regra geral, os estudiosos do processo legislativo recomendam e insistem na necessidade de possuir o Legislativo um serviço de assessoramento próprio, isto é, completamente independente do Executivo, mas reconhecem, de outro lado, a necessidade de ser utilizada, paralelamente a assistência dos chefes de serviços do Executivo e dos seus assessôres. Essa assistência comumente se processa em caráter de informação e esclarecimento sôbre os projetos de interesse do Executivo em tramitação no Plenário ou nas Comissões.

Na prática, em tôda a parte, e isto é da essência do regime democrático, por mais bem assessorado que esteja o Legislativo, no exercício de sua ação, não pode o mesmo prescindir das informações e da assistência técnica do Executivo, a não ser que o Legislativo estabelecesse uma outra burocracia paralela, o que desvirtuaria a sua função.

Entretanto, convém não se perder de vista que a assistência ao Legislativo por parte dos técnicos do Executivo, embora indispensável, tem um limite, por vêzes, não fácil de ser demarcado.

Na afirmação do Professor S. MCKEE ROSEN, "é razoável esperar-se que o pessoal do órgão central de orçamento forneça ao Legislativo os dados e informações pedidos pelo mesmo, mas é importante para tal pessoal preservar sua posição como um braço do Executivo. Ele não pode servir aos dois numa base igual e ao mesmo tempo cumprir os seus deveres para com o Executivo". (2)

E' do consenso quase popular, pois já ultrapassou os limites da Universidade e dos círculos ligados às administrações pública e particular, que se conhece um bom administrador pela atenção que o mesmo dispensa aos conselhos de seu estado-maior, antes de tomar decisões de importância.

Se os administradores que têm junto a si os dados, os instrumentos e as facilidades para exercer suas funções não prescindem de assistência técnica, com muito maior razão não deveriam dispensar essa assistência os membros do Poder Legislativo, que não têm à sua disposição as mesmas facilidades.

(2) *Some Special Problems of Budget Agencies*, Serviço de Documentação do D.A.S.P., Rio de Janeiro, 1952, p. 17.

E' impossível aos integrantes do Legislativo das entidades políticas de certo vulto exercerem, com a eficiência desejável, sem um adequado assessoramento técnico, as suas precípua funções de vigilância e crítica diuturna da marcha da Administração, da formulação de políticas gerais de governo e provimento de meios à mesma Administração, para a devida execução dessas políticas.

A prática, em matéria de assessoramento legislativo vivida pelos países mais adiantados do mundo contemporâneo tem demonstrado que nem mesmo os deputados mais cultos e experimentados dispensam a assistência dos técnicos para melhor desempenho de seus mandatos e que, ao contrário, são exatamente êstes os que mais a utilizam.

FORMAS E PROCESSOS DE ASSESSORAMENTO AO LEGISLATIVO

O assessoramento ao Legislativo, em geral, é feito:

- 1.º) aos deputados individualmente;
- 2.º) às Comissões;
- 3.º) aos líderes partidários;
- 4.º) à Mesa; e
- 5.º) aos serviços administrativos.

As três primeiras modalidades acima apontadas dizem respeito ao assessoramento dos representantes do povo tendo em vista a sua atividade funcional isolada ou em conjunto, ao passo que as duas últimas são mais de ordem administrativa do que legislativa. Assim, a quarta modalidade se refere ao assessoramento da Mesa do Legislativo nas questões regimentais, programação da ordem do dia, encaminhamento de expediente, etc.; a quinta modalidade se destina ao estudo da estruturação e dinâmica da máquina administrativa do Legislativo e ao aconselhamento de métodos científicos que conduzam à melhoria de sua organização e seu funcionamento.

O presente estudo se relaciona, de preferência, às primeiras modalidades de assessoramento acima enumeradas, as quais visam assegurar eficiência aos deputados no exercício de sua importante função legislativa.

Em algumas unidades políticas de economia altamente desenvolvida, se observa, por vezes, a utilização paralela, dentro do mesmo Legislativo, dos vários processos de assessoramento mencionados, os quais, quando em funcionamento adequado, — o que nem sempre acontece, — podem se completar. O usual, entretanto, consiste em ser emprestada ênfase a uma ou outra espécie de assessoramento, segundo o que fôr aconselhando a experiência.

Na prática, os serviços de assessoramento do legislativo podem funcionar através de órgãos independentes entre si ou centralizados num único órgão. Ambas as modalidades têm os seus adeptos e os seus opositores.

O Gabinete de Assessoria Técnica da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo constitui exemplo típico de reunião, em um único órgão, de todos os serviços de assessoramento legislativo. De acôrdo com o art. 4.º da Resolução n.º 121, de 10 de setembro de 1953, que reorganizou a Secretaria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, ao Gabinete de Assistência

Técnica (GAT) compete: “prestar assistência à Mesa, às Comissões, aos deputados e ao Diretor Geral”.

Os adeptos da centralização dos órgãos assessôres alegam que a simples circunstância de estarem reunidos os técnicos debaixo de uma só direção torna viável a utilização plena de sua força de trabalho, pois êles, à medida que vão se desincumbindo de suas tarefas, de maior ou menor duração, podem ser utilizados em outras tarefas ou permanecer continuamente à disposição dos deputados e das comissões, à espera de novas incumbências, enquanto que, no caso do funcionamento paralelo de vários órgãos de assistência técnica independentes uns dos outros, pode ocorrer dispersão de atividades, uma vez que o fardo de trabalho das Comissões diminui consideravelmente em certas épocas da sessão legislativa, ficando os seus assessôres sem atribuições imediatas.

De outro lado, os partidários do funcionamento dos órgãos assessôres especializados, independentes entre si e paralelos, alegam, em favor do seu ponto de vista, que o contato permanente com os mesmos assuntos conduz à especialização e ao aperfeiçoamento dos técnicos que com êles lidam e à conseqüente melhoria da qualidade da assistência prestada. E’ de se supor, também, que, nas épocas de menor solicitação de assistência, êstes órgãos de estado-maior, quando bem organizados, dediquem o seu tempo remanescente aos trabalhos de pesquisas concernentes às suas finalidades, os quais fortalecem e completam o aparelhamento e a equipe técnica, proporcionando-lhes base sólida para ação futura.

O ASSESSORAMENTO AO LEGISLATIVO ESTADUAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

O assessoramento ao Legislativo do Estado de São Paulo é procedido através de Gabinete de Assistência Técnica, mais conhecido por “GAT” e funciona subordinado tecnicamente à Mesa da Assembléia e administrativamente à Diretoria Geral da mesma Assembléia.

De acôrdo com o art. 4.º da Resolução n.º 121, de 10 de setembro de 1953, que reorganizou a Secretaria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, ao GAT compete:

I — por intermédio dos assistentes técnicos:

- a) prestar assistência técnica à Mesa, às Comissões, aos deputados e ao Diretor Geral;
- b) instruir os processos que forem encaminhados ao Gabinete;
- c) proceder, quando solicitado, a pesquisas, críticas e coordenação de elementos destinados à elaboração de projetos e de estudos de matéria de interesse da Assembléia;
- d) patrocinar a defesa da Assembléia em juízo e fora dêle.

Como se infere do disposto nas letras a e c do artigo acima transcrito, o GAT está sempre à disposição das Comissões e dos deputados para a prestação de assistência técnica; mas somente se movimenta no desempenho de suas

atribuições “quando solicitado”. No passado, em face de expressa disposição legal, tôdas as proposições em tramitação no Legislativo deviam, inicialmente, passar sob o crivo técnico do GAT. Esta circunstância deu motivo a fricções e a uma certa prevenção, por parte de alguns deputados, com relação ao referido órgão técnico. Entretanto, revogada que foi a disposição em aprêço, mais de 80% dos projetos vão ter ao GAT pela própria solicitação dos representantes do povo, que, pouco a pouco, foram reconhecendo a conveniência de receber a assistência de um órgão dotado de pessoal técnico, dinâmico, competente e treinado e, além do mais, inteiramente independente e apolítico.

O GAT possui uma Seção de Documentação com as atribuições de:

- a) organizar índice, por assunto, de leis, decretos, portarias, projetos de leis e de resoluções, indicações, requerimentos, pareceres e demais atos que interessem à Assembléia;
- b) prestar as informações que forem solicitadas.

Embora bem aparelhado para dar informações imediatas sobre a legislação vigente, bem como sobre a atividade legislativa da Assembléia, ressent-se o órgão em estudo, como toda a Casa, de um serviço de referência legislativa capaz de fornecer, de pronto, às Comissões e aos deputados, informações sobre os temas de discussão dia a dia do Legislativo. Assim, a Seção de Documentação está habilitada a prestar informações imediatas sobre, por exemplo, as leis relativas ao café, ao algodão, aos menores abandonados, ao impôsto territorial etc., o mesmo não acontecendo, entretanto, com a literatura referente àqueles assuntos, constantes de dados estatísticos, relatórios, artigos técnicos, recortes de jornais, entrevistas de autoridades, etc. Estes elementos têm sido considerados indispensáveis à eficiente ação dos representantes do povo, — em geral absorvidos por um sem número de solicitações e dificilmente dispondo de tempo suficiente para coletá-los a tempo e a hora, — pois eles constituem um repositório vivo e preciso de informações resumidas, com base na ciência, nos fatos e em opiniões.

Paralelamente às suas funções precípuas de serviço de estado-maior, o GAT, por meio de cinco Secretários “providos livremente pela Mesa dentre os servidores do Quadro da Secretaria”, na forma do art. 21 da Resolução acima citada, tem ainda o encargo de secretariar as reuniões das Comissões e, entre outras atribuições correlatas, “registrar e anotar o andamento dos papéis e processos distribuídos às Comissões, de conformidade com as comunicações dos respectivos secretários” e prestar informações sobre os mesmos. Estas últimas atribuições são desempenhadas através de sua Seção de Comissões.

Além do pessoal burocrático, integram o GAT 16 Assistentes Técnicos, todos portadores de diploma de curso superior; entre estes, existem 11 bacharéis em direito, 3 economistas e 2 agrônomos. O Diretor do GAT desempenha função de confiança e deve ser, obrigatoriamente, bacharel em direito. Dos 16 Assistentes Técnicos, dois com o grau de bacharel em direito são destacados, o primeiro como Assistente Jurídico da Presidência e o segundo como Assistente Técnico da Mesa. Um dos economistas serve permanentemente

junto à Comissão de Finanças como Assistente Técnico e é auxiliado, no período do auge da elaboração orçamentária legislativa, por um e, às vezes, pelos dois colegas (economistas), lotados no GAT.

Durante o período da discussão da proposta orçamentária do Executivo, a Comissão de Finanças e os deputados em geral têm à sua disposição a assistência técnica do Diretor da Divisão de Orçamento da Secretaria da Fazenda, acompanhado de um representante de cada Secretaria de Estado e Departamento Autônomo. Esta assistência é orientada, principalmente, no sentido de esclarecer pontos da referida proposta orçamentária.

PROCESSOS DE ASSESSORAMENTO AOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS USADOS NOS ESTADOS UNIDOS

De um modo geral, o assessoramento aos Legislativos Estaduais nos Estados Unidos da América do Norte é feito por meio dos Conselhos Legislativos, dos Bureaux de Referência Legislativa ou por um ou mais serviços especializados.

CONSELHO LEGISLATIVO

O Conselho Legislativo, em geral, é composto de um número certo de membros das duas Casas do Legislativo Estadual (Assembléia e Senado), usualmente escolhidos pelos seus respectivos presidentes. Em alguns Estados, os Conselhos Legislativos são integrados também por representantes do Executivo e por particulares, mas isto constitui uma exceção. Os Conselhos em questão, normalmente, têm o poder de admitir técnicos apartidários para o seu serviço, realizar audiências, compelir testemunhas à prestação de depoimentos e utilizar serviços do Executivo.

Grosso modo, a grande tarefa do Conselho Legislativo consiste em planejar e supervisionar o trabalho do corpo de técnicos encarregado das pesquisas científicas e do assessoramento técnico do Legislativo. (3) Para esse fim, o Conselho Legislativo ou de Pesquisas Legislativas, como é denominado em muitos Estados, se reúne, em regra, quadrimensalmente ou por simples convocação, percebendo os seus membros, em muitos casos, uma diária por reunião, bem como indenização das despesas de transporte. "O número de participantes, nos Conselhos Legislativos, varia quatro em Nevada a 34 em Arkansas". (4)

As atribuições de tais conselhos também variam de Estado para Estado. Como exemplo de atribuições, podem-se arrolar as seguintes:

- 1.^a) coleta de informações relativas ao Governo do Estado e às proposições legislativas;
- 2.^a) planejamento de programa de trabalho para a sessão legislativa;

(3) *The Book of the States 1948-1949*, The Council of State Governments, Chicago, 1948.

(4) *Our State Legislatures, Report of the Committee on Legislative Processes and Procedures*, The Council of State Governments, Chicago, dezembro de 1948, p. 12.

- 3.^a) preparo antecipado de relatórios públicos, contendo recomendações para a sessão legislativa;
- 4.^a) estudo do processo legislativo;
- 5.^a) elaboração de relatórios sobre pesquisas;
- 6.^a) recomendações sobre a necessidade da elaboração de determinadas leis;
- 7.^a) idem, sobre revisão de leis;
- 8.^a) estudos sobre os efeitos de determinadas provisões de leis e da Lei constitucional;
- 9.^a) cooperar com as Comissões especiais;
- 10.^a) cooperar com a Administração;
- 11.^a) fazer investigações sobre organização e métodos administrativos para efeitos de economia;
- 12.^a) estudo das necessidades financeiras e de pessoal do Governo Estadual.

Embora o Conselho Legislativo elabore, por vêzes, anteprojeto de Leis, sua missão normal não concerne a êsse encargo, que pertence, quase sempre, a um serviço especializado funcionando à parte. De outro lado, conforme acentua o professor W. BROOCKE GRAVES: "O Conselho não infringe, de maneira alguma, as prerrogativas das Comissões Permanentes de considerar e decidir sobre provisões de legislação proposta". (5)

Como se disse anteriormente, a missão precípua dos Conselhos em aprêço é servir de agente permanente de pesquisas e investigações para o Legislativo, durante e nos intervalos das suas sessões, responsável perante êste e atuando, também, como seu conselheiro, em conjunto e através do seu corpo de assessôres, sempre à disposição das Comissões e de seus membros.

A idéia do Conselho Legislativo teve origem no Estado de Kansas em 1933 e, desde então, vem ganhando terreno. Presentemente, mais de metade dos Estados possui o seu Conselho Legislativo, o qual em algumas unidades, abarca, no período de recesso das sessões Legislativas as atribuições da entre nós denominada Comissão Representativa. Na prática, o Conselho Legislativo é uma peculiaridade do sistema político norte-americano, no qual os legislativos se reúnem em cada sessão anual ou bienal por um período curto, em geral de dois a quatro meses, findo o qual os representantes do povo retornam às suas atividades privadas, exercidas em seus distritos eleitorais, onde são obrigados a ter residência.

BUREAU DE REFERÊNCIA LEGISLATIVA

A missão dos Bureaux de Referência Legislativa consiste, principalmente, em reunir dados e informações de interesse dos legisladores e mantê-los, de modo ordenado, sempre em dia, à disposição dos mesmos.

(5) *American State Government*, 3.^a edição, D.C. Heat and Company, Boston, 1945, p. 346.

Como bem pondera WILLIAM ANDERSON, professor de Ciência Política da Universidade de Minnesota: "A função de um serviço de referência legislativa não é dizer aos membros do legislativo quais as leis que eles deveriam elaborar, mas ter à disposição dos mesmos informações concisas, pertinentes e dignas de crédito, sobre qualquer assunto dado. As suas bibliotecas contêm livros, mas são, principalmente, compostas de relatórios especiais, artigos, recortes de jornais, panfletos e outras matérias que sintetizem a informação. Seus quadros de pessoal usualmente incluem pessoas competentes que sabem como achar rapidamente as informações solicitadas". (6)

Presentemente, quase todos os Estados possuem o seu Bureau de Referência Legislativa, o qual funciona com as atribuições típicas de serviço-auxiliar, na forma acima aludida, ou têm adicionadas às mesmas atribuições, as de estado-maior e — isto é comum, — chamando a si todo o serviço de Assessoramento e pesquisa do Legislativo e, em alguns casos, a própria feitura dos anteprojetos de leis.

Em Chicago, à rua 60ª, Leste n.º 1313 (East Sixtieth Street), sob a égide da Sociedade Americana de Legisladores, funciona o Serviço Interestadual de Referência Legislativa, o qual, através de um trabalho semelhante ao de uma câmara central de compensação, assiste aos Estados, seus associados, na organização e no melhoramento de seus serviços de referência legislativa, respondendo consultas e publicando os resultados das experiências e inovações dos vários bureaux.

OUTROS PROCESSOS DE ASSESSORAMENTO

Além das modalidades de assessoramento acima descritas por alto, muitos Legislativos Estaduais possuem pequenos estados-maiores especializados, permanentes ou não, servindo junto às Comissões Técnicas, principalmente junto às Comissões de Orçamento, Verbas, Finanças ou qualquer outra designação dada à Comissão que tem o encargo de analisar a proposta orçamentária do Executivo e dar parecer sobre a mesma.

A existência de um serviço permanente de assistência técnica junto à Comissão de Orçamento tem sido justificada, primeiro, em face do grande e complexo volume de material que compõe a proposta orçamentária, invariavelmente acompanhada de suas tabelas explicativas e minuciosas justificações expressas em números, gráficos e palavras, que devem ser cuidadosamente pesadas e medidas; segundo, em face da idéia, em prática naquele país, que considera a elaboração orçamentária como um processo contínuo.

ALGUNS PREDICADOS EXIGÍVEIS DOS ASSESSÔRES TÉCNICOS

Para o desempenho de funções técnicas em órgão de estado-maior, tanto do Legislativo como do Executivo, é mister que o candidato possua, no setor de sua especialização, o preparo profissional e a experiência exigidos pelas leis e praxes de seleção de pessoal para o serviço público.

(6) *American Government*, 3.ª edição, Henry Holt and Company, New York, 1946, p. 486.

A não ser casos de elaboração de trabalhos assinados, infringem a ética os assessôres que alardeiam crédito pelos trabalhos que executam por solicitação dos deputados ou administradores, conforme o caso, pois estes, ao aceitá-los no todo ou em parte passam a assumir plena responsabilidade pelas idéias nêles contidas.

Os funcionários dos órgãos de "staff" e "auxiliares", tanto do Legislativo como do Executivo, devem ser discretos, sem, com isto, deixarem de ser honestos em suas opiniões. Não lhes cabe andar atrás do deputado ou do administrador insinuando como deverão eles proceder. Entretanto, sempre que a sua opinião fôr solicitada, ela deverá ser dada, modesta e habilmente, sem constrangimento ou preocupação de agradar, pois eles, — como todo e qualquer servidor público, em toda a hierarquia, — não servem ao deputado tal ou ao administrador tal. Mesmo no exercício de cargo de confiança, eles servem ao Governo. E embora o técnico, de qualquer que seja o setor governamental, não aja como um representante do povo, ele é pago pelo Governo, que é mantido pelo povo para realizar trabalho público, o qual deve ser cumprido imparcialmente, com zelo e presteza, consoante as leis e os regulamentos e dentro dos princípios da honestidade e da ética profissionais.

O Mandado de Segurança no Direito Fiscal

ARNOLD WALD

UMA das questões polêmicas que surgiram com a introdução do mandado de segurança no direito pátrio foi a da sua aplicação no campo do direito fiscal. O histórico do mandado nos revela a profunda dificuldade e a extrema reserva com que os nossos magistrados acolheram inicialmente o remédio heróico como meio de defesa contra o fisco. Atualmente porém o direito fiscal é o campo em que se desenvolve extraordinariamente o mandado, fazendo sentir de pronto a sua influência moralizadora.

A Comissão do Itamarati, que elaborou o anteprojeto da Constituição de 1934, não permitiu a utilização do mandado de segurança "Se a questão fôr sobre impostos, taxas ou multas fiscais".

No plenário, não foi aceita a emenda n.º 60 de autoria de LEVI CARNEIRO que ampliou o recurso aos casos de natureza fiscal embora só lhe concedendo efeitos após a sua confirmação por tribunal de segunda instância. Foi o seguinte o texto da emenda:

"Em se tratando de impostos, taxas ou multas fiscais, o mandado só terá efeito suspensivo do ato depois de confirmado afinal pelo Tribunal de Relação, podendo ser concedido permanentemente para todos os casos da mesma espécie que interesse ao requerente".

Já anteriormente se discutira a questão por ocasião do projeto GUDESTEU PIRES, tendo, naquela ocasião, FILADELFO DE AZEVEDO defendido a extensão do novo remédio processual aos atos de natureza fiscal, esclarecendo que:

"Nos casos tão comuns de cobrança de impostos ou de medidas fiscais flagrantemente inconstitucionais, será preferível para o Estado, como para os contribuintes, adotar-se o processo rápido constante do projeto GUDESTEU PIRES a observar a ação sumária verdadeiramente mais do que ordinária ou executiva fiscal em que os privilégios da União deixam a parte em frágil situação, dada a forma processual imperfeita e o detestável regime das percentagens até a apelação com um só efeito." (1)

(1) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Do Mandado de Segurança*, Rio de Janeiro, Livraria Editôra Freitas Bastos, 1934, p. 109.

Os trabalhos preparatórios na Constituinte revelam pois a existência de duas correntes: a primeira, liderada por OSVALDO ARANHA, no seio da comissão do Itamarati, contrária à concessão do mandado em matéria fiscal e a segunda, defendida por LEVI CARNEIRO, favorável à inclusão do remédio no âmbito fiscal, embora com algumas restrições.

A Constituinte não incluiu nem o texto do anteprojeto de autoria do antigo Ministro da Fazenda nem tampouco abonou a tese defendida pelo eminente jurista pátrio que foi nosso representante na Corte Internacional de Justiça de Haia.

Diante do silêncio do texto constitucional, justificaram-se as hesitações da doutrina e da jurisprudência.

Na sua magnífica obra de caráter histórico sobre o assunto THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI afirmou, ainda em 1934 que:

“Pela índole do instituto, pelo seu caráter e pelos seus antecedentes legislativos e jurisprudenciais relativos ao uso dos remédios preventivos contra as imposições fiscais, *nada em absoluto justifica a que se aplique e estenda o uso do mandado de segurança contra a ação fiscal*”. (2)

Ainda hoje, na 5.^a edição atualizada da sua obra — *Do Mandado de Segurança e outros meios de defesa contra atos do poder público*, publicada em 1956, o Ministro CASTRO NUNES, referindo-se a utilização do remédio processual em matéria fiscal, afirma:

“... sempre me pareceram muito restritas as possibilidades de aplicação do mandado de segurança nessa matéria.” (3)

E interessante essa apreciação dos nossos dois maiores tratadistas do assunto que desprezam por completo a importância da matéria que hoje provoca cerca de 50% dos mandados de segurança. Sinal dos tempos e evolução do instituto imprevisível nos seus primórdios.

A jurisprudência esteve vacilante por longo tempo até que se firmasse após o advento da Lei n.º 191.

Os primeiros julgados posteriores à Constituição consideraram inidôneo o mandado para obstar à cobrança de imposto. Assim, uma sentença do Juiz Federal Dr. CASTRO NUNES reconhece a sua

“inidoneidade, em se tratando de impostos ou multas que devem ser cobrados executivamente. O crédito líquido e certo da Fazenda impede conceituar como certo e incontestável o direito postulado”. (4)

Outros acórdãos da mesma época da Corte de Apelação de São Paulo e da própria Corte Suprema entendem que o mandado não pode evitar a co-

(2) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *ob. cit.* na nota anterior, p. 110.

(3) CASTRO NUNES, *ob. cit.* no texto, p. 257.

(4) Sentença de 20-3-1935 in *Archivo Judiciário*, vol. 34, p. 178 e *Revista Forense*, vol. 67, p. 172.

brança de impôsto. (5) Em sentido contrário a Côrte de Apelação do Estado de Santa Catarina, reconhece que:

“Mandado de segurança cabe para a defesa de direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal de qualquer autoridade. Empregando a expressão “de qualquer autoridade”, a lei suprema não faz distinção alguma, de sorte que não há como excluir daquele amparo as causas fiscais.” (6)

Por sua vez, a Côrte de Apelação do Distrito Federal entendeu que o mandado devia ser concedido para que o impetrante pudesse pagar o impôsto sem um acréscimo considerado ilegal. (7)

Vemos pois as divergências que existiam na jurisprudência. Dominava então a corrente que só concebia o emprêgo do mandado quando a administração usasse de coerção a fim de obter o pagamento do impôsto, como quando por exemplo vedasse ao contribuinte o exercício de seu comércio ou indústria ou se recusasse a lhe vender selos ou a lhe conceder patente de registro. (8) Mas só excepcionalmente se admitia o uso do mandado a fim de evitar a cobrança de impôsto mesmo ilegal ou inconstitucional.

A jurisprudência se modificou com a promulgação da Lei n.º 191 de 16 de janeiro de 1936 que ao estabelecer os casos em que não cabia o mandado, no seu artigo 4.º nenhuma referência fez aos casos fiscais, embora não admitisse o mandado contra ato de que caiba recurso administrativo, com efeito suspensivo, independentemente de caução, fiança ou depósito.”

Antes da Lei n.º 191 não existia lei ordinária que regulamentasse a matéria, e os tribunais denegaram os mandados de segurança em casos fiscais, atendendo à interpretação do texto constitucional, à índole do instituto e à intenção do legislador que transparecia pelos trabalhos preparatórios. Com o advento da lei que reconheceu o cabimento do remédio contra atos de qualquer autoridade, (art. 1.º), excluindo tão somente do seu âmbito as hipóteses taxativas do art. 4.º, nenhuma razão havia para denegar o mandado contra impostos, taxas ou multas desde que inconstitucionais ou ilegais.

Numerosas decisões, posteriores à Lei n.º 191 e anteriores à vigência do Código de Processo Civil, confirmam a admissão ampla do mandado de segurança em matéria fiscal.

O próprio Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n.º 332, de que foi relator o Ministro ATAULPHO DE PAIVA, reconheceu que “O mandado de Segurança é meio idôneo para evitar cobrança de impostos”. (9)

(5) Acórdão da 5.ª Câmara da Côrte de Apelação de São Paulo de 27-11-1935 no mandado de segurança n.º 55, sendo relator o Desembargador GOMES DE OLIVEIRA, in *Revista dos Tribunais*, vol. 108, p. 104.

(6) Mandado de Segurança julgado pela Côrte de Apelação do Estado de Santa Catarina em 25-6-1935 e publicado in *Revista Forense*, vol. 66, p. 102.

(7) Mandado de Segurança n.º 16 julgado pela Côrte de Apelação do Distrito Federal em 24-6-1935, sendo relator Desembargador BARROS BARRETO, in *Archivo Judiciário*, vol. 36, p. 37.

(8) Ap. CASTRO NUNES, *ob. cit.*, p. 258.

(9) Mandado de Segurança n.º 332 do Supremo Tribunal Federal, julgado em 30-12-1936, sendo relator o Ministro ATAULPHO DE PAIVA, in *Archivo Judiciário*, vol. 44, p. 411

Tal entendimento também está consubstanciado em outro acórdão do Supremo Tribunal de que foi relator o Ministro CARVALHO MOURÃO e cuja ementa é a seguinte:

“Mandado de Segurança é meio idôneo para declarar a constitucionalidade das leis e para decidir qualquer questão de natureza fiscal.

Não distinguem, nem a Constituição nem a lei, entre atos institucionais de natureza fiscal e atos de outra natureza que tenham a mesma eiva, para proteger, contra os últimos, o direito certo e incontestável do contribuinte, e não contra os primeiros; e o artigo 4.º da Lei 191, entre as matérias, nas quais não se dará mandado de segurança, não enumerou as questões fiscais.” (10)

A carta de 1937 veio atrofiar profundamente o mandado de segurança, impedindo que fôsse impetrado contra numerosas autoridades, como já tivemos o ensejo de ver em capítulo anterior. (11)

O Código de Processo Civil, ao regulamentar o mandado de segurança, não seguiu o caminho amplo aberto pelos votos, já então vencedores, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, preferindo atender às ponderações feitas pela doutrina, representada por CASTRO NUNES e TEMISTOCLES CAVALCANTI, que só admitiam o mandado em matéria fiscal com sérias restrições. Enquanto o segundo, em trecho por nos já citado, recusava qualquer função ao mandado no direito fiscal, o primeiro reconhecia que:

“A cobrança em si mesma contra-indica o uso do mandado de segurança, dado o caráter de liquidez e certeza do crédito fiscal, por força de presunção legal.” (12)

Poderíamos esclarecer que a presunção legal de certeza e liquidez do crédito é *juris tantum* e não *juris et de jure*. E presunção que admite prova em contrário e que assim desaparece quando se aponta a inconstitucionalidade

(10) Mandado de Segurança n.º 2946 da Corte Suprema de 15-6-1937, sendo relator o Ministro CARVALHO MOURÃO, recorrente a Sociedade de Fazendeiros Limitada e recorrido o Estado do Rio Grande do Sul, in *Revista Forense*, vol. 72, p. 569.

No mesmo sentido, o Mandado de Segurança n.º 411 julgado pelo supremo Tribunal Federal em 23-6-1937, com o mesmo relator, e publicado no *Arquivo Judiciário*, vol. 55, p. 145.

É interessante notar que o Ministro CARVALHO MOURÃO já fôra voto vencido no Mandado de Segurança n.º 266, julgado pela Corte Suprema em 11-9-1936, quando o Excelso Pretório ainda não admitia o mandado para obstar a cobrança de impôsto, in *Arquivo Judiciário*, vol. 40, p. 227. Proferindo voto naquela ocasião, dissera o Ministro CARVALHO MOURÃO:

“Se existe um direito ameaçado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de autoridade pública, pode a parte substituir o procedimento ordinário ou sumário pelo mandado de segurança, para pedir a declaração de seu direito.”

O voto vencido se transformou, pouco tempo depois, em voto vencedor nos acórdãos acima citados, orientando assim a jurisprudência do Supremo Tribunal até a promulgação do Código de Processo Civil.

(11) Vide o parágrafo n.º a p. do presente volume.

(12) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, p. 261.

da lei em se baseia ou a ilegalidade da sua cobrança, num caso concreto, não havendo pois razão para excluir o mandado do âmbito fiscal.

O Código de Processo Civil refletiu o clima ditatorial imperante no país e a prepotência do executivo reduzindo ao mínimo as funções do poder judiciário que perdera a sua independência.

O art. 320 do referido código estabeleceu que:

“Não se dará mandado de segurança quando se tratar:

I.....

II.....

III.....

IV — de impostos ou taxas, salvo se a lei, para assegurar a cobrança, estabelecer providências restritivas da atividade profissional do contribuinte.”

Como o mandado de segurança tinha deixado, com a Carta de 1937, de ser uma garantia constitucional para se tornar um simples remédio processual regulamentado por lei ordinária, a jurisprudência teve que acatar a norma do Código de Processo Civil.

Os acórdãos dos nossos tribunais de 1937 a 1946 refletem a atrofia do mandado, denegando-o em matéria fiscal sempre que não houve cerceamento da atividade profissional do contribuinte.

Os julgados da época chegam a firmar os seguintes princípios:

“As questões de incidência de impostos são, por natureza, questões políticas escapando à ação fiscalizadora do poder Judiciário. Não é cabível pois o mandado de segurança.” (13)

“Não se concede mandado de segurança quando se trata de impostos e taxas, salvo se a lei, para assegurar a cobrança restringir a atividade profissional”. (14)

“Não havendo nenhuma providência restrita das atividades profissionais dos apelantes, o mandado de segurança não pode ser concedido, ainda mesmo que inconstitucional ou ilegal seja o impôsto em foco.” (15)

“O mandado de segurança em matéria fiscal não tem cabimento para resolver sobre a procedência ou improcedência do impôsto, mas

(13) Mandado de Segurança n.º 59 do Tribunal de Apelação de Minas Gerais, julgado em 30-11-1939, sendo relator o então Desembargador VILAS BOAS, tendo apresentado voto vencido o Desembargador GUIDO DE MENESES, in *Revista Forense*, vol. 82, p. 683.

(14) Recurso de Mandado de Segurança n.º 64 julgado pela 2.ª Câmara Cível do Tribunal de Apelação de Minas Gerais, em 1-4-1940, sendo relator o Desembargador PAULO FLEURY, in *Revista Forense*, vol. 83, p. 121.

(15) Apelação n.º 7079 julgado por turma do Tribunal de Apelação da Bahia em 9-6-1940, sendo relator o Desembargador ANDRADE TEIXEIRA, in *Revista Forense*, vol. 85, p. 138.

somente quando ocorre *execução-política*, com ofensa a direito líquido e certo". (16)

A jurisprudência entende pois que só é admissível o mandado havendo cerceamento à liberdade profissional do contribuinte, como no caso de denegação de venda de selos por exemplo ou apreensão de bens ou mercadorias. (17) Somente nessas hipóteses, denominadas de *execução política* na sábia terminologia de CASTRO NUNES, adotada por OROZIMBO NONATO.

A promulgação da Constituição de 1946 veio modificar a jurisprudência referente a essa matéria. Como o texto constitucional deu grande amplitude ao remédio, sem estabelecer qualquer restrição, a jurisprudência e a doutrina hesitaram em manter as limitações oriundas do Código de Processo Civil, firmando-se afinal os julgados, após sérias vacilações, no sentido de considerar revogado pela Constituição o art. 320 da norma processual.

Manifestando-se a respeito, esclareceu THEMISTOCLES CAVALCANTI que entendia que

"... subsistem, em sua essência, as restrições da Lei n.º 191. A natureza do *remedium juris* autoriza essas restrições que protegem interesses perfeitamente legítimos da administração e da disciplina hierárquica, inseparáveis do próprio sistema administrativo." (18)

Difícilmente concebemos que tendo a Lei n.º 191 sido revogada pelo Código de Processo Civil possa ela ter sido revigorada tácitamente pela Constituição de 1946 mas tal parece ser o entendimento do eminente publicista pátrio.

Por sua vez, CASTRO NUNES entende que tenham sido mantidas as limitações impostas ao mandado pelo Código de Processo Civil, que, ao seu ver não entram em choque com os termos amplos empregados pela Constituição. Escreve o Ministro do Supremo Tribunal Federal que:

"Após a Constituição de 1946, surgiram dúvidas acerca da constitucionalidade dessa restrição, como, por igual, da referente ao recurso suspensivo na tramitação administrativa. E o Tribunal Federal de Recursos teve-se por inconstitucionais. (Arquivo Judiciário, vol. 88, p. 102).

Perdeu-se de vista que a restrição, no tocante a impostos e taxas, nasce da presunção legal de liquidez e certeza da dívida fiscal, o que se traduz por um direito líquido e certo *ex-vi legis*, a qual não é possível admitir, em linha de princípio, um direito oposto com igual qualificação.

(16) Mandado de Segurança n.º 686 julgado em sessão plena do Supremo Tribunal Federal em 22-4-1942, sendo relator o Ministro OROZIMBO NONATO, in *Revista Forense*, vol. 92, p. 418 e *Diário da Justiça* de 4-8-1942.

(17) V. Mandado de Segurança n.º 20 julgado pelo Tribunal de Apelação do Rio Grande do Sul em 16-8-1943, relator o Desembargador LOUREIRO LIMA, in *Revista Forense*, vol. 97, p. 430 e o Mandado de Segurança n.º 11.123 julgado em 4-2-1941 pelo Tribunal de Apelação de São Paulo, in *Revista dos Tribunais*, vol. 130, p. 674.

(18) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de direito administrativo*, vol. VI, 2.ª ed. 1951, p. 307.

A restrição está no próprio texto constitucional na condição de ser líquido e certo o direito amparável por mandado de segurança.

A lei apenas desenvolveu o texto, excluindo o remédio que seria contraditório com aquele requisito.

A relação fiscal em si mesma contra-indica o uso dos remédios injuncionais. E assim se entende jurisprudencialmente na América do Norte.

O que era possível fazer, fê-lo o nosso legislador na exceção que admitiu, fundada na coerção fiscal direta." (19)

Já manifestamos as nossas reservas a respeito do ponto de vista defendido pelo Ministro CASTRO NUNES. Preferimos falar num direito líquido e certo presumido *juris tantum* em favor da Fazenda e que desaparece diante do direito líquido e certo do impetrante quando devidamente provado. Não vemos como a lei ordinária pode restringir uma norma constitucional e não conseguimos reconhecer mantido no texto constitucional a restrição estabelecida pela lei ordinária, como o faz o Ministro CASTRO NUNES.

A nossa opinião é aliás a defendida por PONTES DE MIRANDA e pela recente jurisprudência dos nossos tribunais. Afirma o eminente juriconsulto que:

"Desde os *Comentários ao Código de Processo Civil* (III, 1.187) (tem) reputado riscado pela Constituição de 1946 o art. 320, IV. Argumentou-se que as limitações contidas no art. 320 do Código de Processo Civil vinham da legislação elaborada pelo Congresso Nacional, na vigência da Constituição de 1934 (argumento do relator do acórdão do Tribunal Federal de Recursos, de 18 de dezembro de 1947, in "*Revista de Direito Administrativo*", 15, 129-141); porém, isso somente seria verdade quanto ao art. 320 I-III, e não quanto ao inciso IV. Se só a execução é que pode ocorrer, tem o devedor de imposto ou taxa ensejo de defender-se; não é contudo o cerceamento da atividade profissional o único efeito que as leis, fora da execução, podem atribuir à imposição e à taxação. Nem colhe o argumento de que impostos e taxas se presumem legais e constitucionais (!). A lei, qualquer que ela seja, se tem por válida, até que se desconstitua, não há qualquer diferença entre as leis de tributação e as outras." (20)

Os primeiros acórdãos referentes a julgados posteriores a 18 de setembro de 1946 são tímidos e inclinam-se pela vigência das restrições do art. 320 do código de Processo Civil na nova fase constitucional. Assim o Tribunal Federal de Recursos, em decisões sucessivas, com importantes votos vencidos, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em acórdãos de algumas das suas Câmaras e sentenças isoladas de juízes de primeira instância entenderam que

"A restrição do art. 320, n.º IV, do Código de Processo Civil, quanto à concessão do mandado de segurança nas questões fiscais

(19) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, p. 261, nota 4.

(20) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à constituição de 1946*, 2.^a ed. revista e aumentada, São Paulo, Max Limonad, 1953, vol. IV, pp. 373-374.

não colide com o disposto no art. 141, parágrafo 24 da Constituição.” (21)

“O mandado de segurança é meio inidôneo contra o lançamento e cobrança de impôsto, desde que não provada a existência de coação restritiva da atividade profissional do contribuinte.” (22)

Os votos vencidos no Tribunal Federal de Recursos, que foram da autoria dos Ministros ARTUR MARINHO e MACEDO LUDOLF, não admitiam nenhuma restrição ao cabimento do mandado de segurança desde que se configurasse a hipótese dominada pelo parágrafo 24 do art. 141 da Constituição, resumindo a posição assumida na seguinte frase:

“Exige-se certeza e liquidez contra qualquer ato ilegal, abusivo ou inconstitucional de qualquer autoridade trate-se ou não de questão tocante a impostos”. (23)

A partir de 1948, a jurisprudência se inclina no sentido de conceder amplamente o mandado contra a cobrança de tributos inconstitucionais ou ilegais. Uma das primeiras decisões neste sentido é oriunda do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e teve como relator o Ministro SEABRA FAGUNDES. A ementa do acórdão mencionado assinala que:

“Restaurado o caráter constitucional do mandado de segurança, falece à lei ordinária poder para cerceá-lo em seu âmbito. Não cabe pois argüir seu não cabimento em matéria fiscal.

Hoje em dia, desde que lesado, por ato ilegal ou abusivo de qualquer autoridade, direito líquido e certo, que não afete a liberdade de locomoção, o mandado de segurança será via adequada a protegê-lo. Não importa, feita essa exclusão, o sentido ou a natureza do direito.” (24)

(21) A principal decisão neste sentido foi a do Tribunal Federal de Recursos no Mandado de Segurança n.º 12, julgado em 18-12-1947 e de que foi relator o Ministro SAMPAIO COSTA, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 15, p. 129. Trata-se de decisão do tribunal pleno em que apresentaram votos vencidos os Ministros ARTUR MARINHO e MACEDO LUDOLF.

(22) Mandado de segurança julgado em 3-5-1949 pelo Juiz de Direito da 9.ª Vara Cível de Porto Alegre, Dr. RAUL DE FREITAS BOCANEIRA, in *Revista Forense*, vol. 134, p. 213. No mesmo sentido, a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo no agravo de petição n.º 45039 julgado em 13-10-1949, sendo relator o Desembargador J. BARBOSA DE ALMEIDA, in *Revista dos Tribunais*, vol. 184, p. 265 e o acórdão da 1.ª Câmara Cível do mesmo tribunal no Mandado de Segurança n.º 38.603, julgado em 15-6-1948, tendo como relator o Desembargador AMORIM LIMA, in *Revista Forense*, vol. 121, p. 516. Tal jurisprudência foi abonada em sessão plenária do Tribunal de Justiça de São Paulo, em 2-8-1948. (V. *Revista dos Tribunais*, vol. 176, p. 165 e vol. 177, p. 582.

(23) V. nota 21.

(24) Mandado de Segurança n.º 63 julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (tribunal pleno) em 21-7-1948, sendo relator o Desembargador SEABRA FAGUNDES, in *Revista Forense*, vol. 122, p. 519.

Um mês depois o Tribunal de Recursos modificava, por sua vez, a orientação dos seus julgados, reconhecendo em sessão do Tribunal pleno que:

“E legítima a impetração imediata do mandado de segurança de tributos, desde que não ocorra a hipótese de recurso administrativo sem efeito suspensivo independentemente de caução.” (25)

O Tribunal de Justiça de São Paulo e outros tribunais locais foram aderindo pouco a pouco à nova tese que brevemente se impôs em todo o território nacional, não obstante alguns votos vencidos que perseveraram. (26)

Firmado assim o princípio da idoneidade do mandado em matéria fiscal, os tribunais destacaram que o mandado não era todavia o remédio eficiente para obrigar o fisco a receber determinada importância, devendo-se, no caso, recorrer à consignação em pagamento. (27) Por outro lado não serve o mandado como meio de obrigar a Fazenda a devolver um tributo ilegalmente cobrado, o que somente pode ser obtido pela ação ordinária. (28)

Recorreram ao mandado de segurança para evitar o pagamento de impostos todos aqueles que a Constituição ou a lei isentava deste pagamento, como, em relação ao imposto de renda, os jornalistas e professores.

Concedeu-se mandado a fim de evitar a cobrança de impostos de exportação interestadual por serem evidentemente inconstitucionais. (29)

Reconheceu-se a idoneidade do mandado de segurança para evitar a apreensão de mercadorias desacompanhadas de guias quando se encontravam

(25) Recurso de Mandado de Segurança n.º 130 julgado pelo Tribunal Federal de Recursos em sessão plenária de 16-8-1948, tendo como relator o Ministro MACEDO LUDOLF, voto vencido no acórdão referido na nota 23 deste capítulo, in *Arquivo Judiciário*, vol. 93, p. 461.

(26) No sentido do cabimento do mandado em matéria fiscal se manifestaram os acórdãos que se encontram na *Revista dos Tribunais*, v. 182, p. 250, *Revista Forense* vol. 134, p. 486, etc... O Tribunal Pleno, em São Paulo, decidiu a questão no sentido da idoneidade do mandado de segurança nos Embargos ao Mandado de Segurança número 52.360, julgados em 19-12-1951, sendo relator o Desembargador ALÍPIO BASTOS, in *Revista dos Tribunais*, vol. 205, p. 237. Não permitindo a discussão de questão fiscal em mandado, manifestou-se o Tribunal de Alçada de São Paulo no Mandado de Segurança n.º 3176, julgado em 19-11-1952 e publicado na *Revista dos Tribunais* vol. 210, p. 371. Este julgado surpreendentemente exclui o mandado das questões de impostos, baseando-se na Lei n.º 1533.

(27) Apelação n.º 7 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal julgada em 17-9-47 pela 8.ª Câmara Cível, sendo relator o Desembargador PRUDENTE SIQUEIRA, in *Revista Forense*, vol. 117, p. 464.

(28) Um acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que a lei excluía do âmbito do mandado de segurança, em sua generalidade, a matéria fiscal, “sem distinguir se o pedido seja para evitar o pagamento do Tributo ou seja para reclamar a devolução de indevidamente pago”. (*Revista dos Tribunais*) vol. 176, p. 165. A contrário *sensu*, admitido o mandado para evitar o pagamento de tributo legal deveria também ser reconhecido como remédio para obter a devolução do pagamento já realizado.

(29) Existem neste sentido dois acórdãos líderes do Supremo Tribunal Federal. Ambos foram unânimes. O primeiro se refere ao recurso extraordinário em mandado de segurança n.º 19281 foi julgado em sessão plena em 18-12-1953, tendo sido relator o Ministro ROCHA LAGOA, in *Arquivo Judiciário*, vol. 114, p. 416. O segundo se refere ao recurso de Mandado de Segurança n.º 2390 julgado em 28-7-1954, sendo relator o Ministro EDGARD COSTA, publicado no *Arquivo Judiciário*, vol. 113, p. 261.

fora da zona fiscal (30) e de mercadorias que não correspondiam exatamente à especificação da licença prévia. (31) É ainda pelo mandado de segurança que se obteve o reembarque de *colis postaux* apreendidos pela Alfândega em flagrante violação dos termos dos arts. 16 e 17 da Convenção Internacional de Paris. Tais mandados têm sido concedidos, algumas vezes liminarmente, outras vezes após a chegada das informações da autoridade coatora mas a jurisprudência mostra-se favorável à sua concessão, salvo alguns casos excepcionais. (32)

O cabimento do mandado de segurança no caso de haver executivo fiscal tem sido discutido pela jurisprudência. Enquanto alguns acórdãos não o admitem na hipótese mencionada (33) outros reconhecem a idoneidade do remédio desde que se discuta a inconstitucionalidade do tributo ou quando tenha havido cerceamento da defesa no processo administrativo. (34)

No tocante ao impôsto de renda, recorreu-se ao mandado de segurança, na vigência das Constituições de 1934 e 1937, para isentar do seu pagamento os juizes e os funcionários estaduais. (35) A partir de 1939, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legalidade da incidência do impôsto de renda sobre os vencimentos dos magistrados, conforme jurisprudência já hoje mansa e pacífica (36), entendendo-se todavia que o adicional sobre o impôsto de

(30) Recurso de Mandado de Segurança n.º 1203 julgado em sessão plenária do Tribunal Federal de Recursos, em 20-9-1951, sendo relator o Ministro ARTUR MARINHO, in *Revista Forense*, vol. 140, p. 236.

(31) Agravo de Mandado de Segurança n.º 2098 julgado em sessão plenária do Tribunal Federal de Recursos em 30-10-1953, sendo relator o Ministro CÂNDIDO LOBO, in *Archivo Judiciário*, vol. 110, p. 335.

(32) A jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos é favorável à concessão do mandado na hipótese mencionada, considerando inaplicável ao caso a Lei Oliveira Brito já que esta se refere à entrada de bens ou mercadorias no território nacional e os mandados pleiteados são a fim de obter o reembarque dessas mercadorias para o seu pórtio de expedição.

(33) Agravo n.º 3.109 julgado pelo Tribunal Federal de Recursos em 2-8-1954 por unanimidade, sendo relator o Ministro ALFREDO BERNARDES, in *Revista Forense*, vol. 161, p. 204.

(34) Recursos de mandado de segurança n.º 503, julgado em sessão plenária do Tribunal Federal de Recursos em 1-12-1949, sendo relator o Ministro DJALMA DA CUNHA MELO, in *Archivo Judiciário*, vol. 108, p. 339.

(35) Mandado de Segurança n.º 431, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em 28-7-1936, sendo relator o Ministro LAUDO DE CAMARGO, in *Archivo Judiciário*, volume 45, p. 4.

(36) Mandado de Segurança n.º 623 julgado em 27-9-1939 pelo Supremo Tribunal Federal, sendo relator o Ministro JOSÉ LINHARES, in *Archivo Judiciário* vol. 54, p. 187.

No mesmo sentido, a decisão do Tribunal Federal de Recursos no agravo em mandado de segurança n.º 2.481, julgado pelo Tribunal Pleno, em 2-9-1953, sendo relator o Ministro HENRIQUE DÁVILA, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 38, p. 156 e do mesmo tribunal no agravo em mandado de segurança n.º 2743 julgado em 22-10-1953, sendo relator o Ministro CUNHA VASCONCELOS, in *Archivo Judiciário*, vol. III, p. 87 e o acórdão do Supremo Tribunal no recurso de mandado de segurança, n.º 2595 julgado em 24-11-1954, sendo relator o Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA in *Archivo Judiciário*, vol. 114, p. 222.

renda, sendo um empréstimo compulsório, não podia ser cobrado de juizes e de Ministros do Tribunal de Contas. (37)

Na vigência da Constituição de 1946, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal qualificou, como jornalistas profissionais, os revisores garantindo-lhes as vantagens do art. 27 das disposições transitórias. (38) O Supremo Tribunal Federal interpretou, por sua vez, dispositivo constitucional afirmando que a isenção abrangia o imposto de renda arduar como o complementar progressivo. (39)

Numerosos mandados de segurança foram concedidos contra os descontos compulsórios do imposto em folha de pagamento, embora também houvesse votos vencidos nessa matéria. (40)

Ainda com referência ao imposto de renda, um dos problemas que a jurisprudência teve dificuldades para resolver foi o do seguro dotal. Permitindo a lei a dedução do prêmio do seguro para efeito do pagamento do imposto de renda, foram feitos inúmeros seguros com o fim exclusivo de burlar o fisco, devolvendo as companhias com o caráter de empréstimo ao segurado as quantias correspondentes ao prêmio, que fôra deduzido dos rendimentos do segurado. As delegacias do imposto tentaram glosar os descontos dos prêmios, tratando-se de seguro dotal, provocando mandados de segurança dos interessados. Vacilante a jurisprudência de primeira instância, manifestou-se o Tribunal Federal de Recursos no sentido de admitir a dedução do prêmio em sessão plena, em 18 de janeiro de 1954, vencido o Ministro ALFREDO BERNARDES. (41)

(37) Agravo em mandado de segurança n.º 2.559 julgado em sessão plenária do Tribunal Federal de Recursos em 24-9-1953, sendo relator o Ministro DJALMA DA CUNHA MELO, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 37, p. 133.

(38) Decisão da 6.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal de 15-1-1952, no Mandado de Segurança n.º 530, sendo relator o Desembargador HENRIQUE FIALHO, in *Revista dos Tribunais*, vol. 210, p. 423. No mesmo sentido, o acórdão do 2.º Grupo de Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nos embargos ao Mandado de Segurança n.º 524, datado de 19-11-1952, sendo relator o Desembargador VIEIRA BRAGA, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 39, p. 181.

(39) Acórdão do Supremo Tribunal Federal, (tribunal pleno) no recurso extraordinário n.º 19.448 em Mandado de Segurança, julgado em 30-5-1952, sendo relator o Ministro NELSON HUNGRIA e tendo apresentado voto vencido o Ministro MÁRIO GUIMARÃES, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 38, p. 169, e acórdão da 1.ª turma do Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário n.º 19.657 em mandado de segurança, julgado em 3-7-1952, sendo relator o Ministro BARROS BARRETO, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 38, p. 172.

(40) Contra o desconto compulsório em folha de pagamento, v. a sentença do Juiz JOSÉ CARLOS FERREIRA DE OLIVEIRA no mandado de segurança sem número apreciado no juízo dos Feitos da Fazenda Nacional em São Paulo, em 20-11-1952, in *Revista dos Tribunais*, vol. 213, p. 517. No mesmo sentido manifestou-se o Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, no agravo em mandado de segurança n.º 2438, em 24-12-1953, sendo relator o Ministro AGUIAR DIAS e tendo apresentado voto vencido o Ministro CUNHA VASCONCELOS, in *Arquivo Judiciário*, vol. 114, p. 99 e o acórdão do mesmo tribunal no agravo em mandado de segurança n.º 2458, julgado em 18-4-1954, por unanimidade, sendo relator o Ministro ELMANO CRUZ, in *Arquivo Judiciário*, vol. 113, p. 344.

(41) Agravo em Mandado de Segurança n.º 2222, sendo relator o Ministro CÂNDIDO LOBO, in *Arquivo Judiciário*, vol. 112, p. 175.

Em sessão plenária do mesmo tribunal, realizada em outubro de 1954, consolidou-se a jurisprudência na matéria com o acórdão que tem a seguinte ementa:

“Prêmios de seguro de vida dotal. Caso em que não se legitima a glosa dêsse abatimento. Se se legitima a glosa do prêmio do seguro no cômputo da renda líquida sujeita à incidência do imposto de renda, quando provado que o segurado tomou de empréstimos à companhia seguradora, na mesma ocasião em que realizava o seguro a importância necessária ao pagamento do prêmio, já que tal circunstância caracterizava a falta de efetividade da despesa, mera operação de crédito, não invalida a efetividade da despesa, no exercício, o fato de ter sido cancelado o seguro, no ano seguinte, em virtude de recebimento do prêmio com desconto.” (42)

Vemos que os tribunais têm assim entendido ser legítima a dedução a menos que simultaneamente com o pagamento do prêmio seja feito pelo segurador ao segurado um empréstimo de valor igual ao do prêmio, o que evidenciaria o intuito exclusivo de burlar o fisco.

Em relação à transmissão da propriedade, discutiu-se o problema da incidência do imposto de cessão sobre promessas de venda. A matéria hoje já é pacífica, sendo concedida pela maioria dos juízes a medida liminar a fim de isentar o cessionário do pagamento do tributo.

Argumentou-se que a lei que estabelecia o imposto de cessão era inconstitucional por importar em bitributação. Em artigo, publicado em agosto de 1955, tivemos o ensejo de tecer as seguintes considerações sobre *A inconstitucionalidade do imposto de cessão de promessa de venda*:

“Trata-se de saber se a cessão de promessa constitui ou não uma transferência de propriedade, dependendo de tal conceituação a faculdade pertencente à prefeitura do Distrito Federal e aos Estados de tributá-la. Havendo transferência de propriedade, a competência tributária é dos Estados e, no Distrito Federal, da Prefeitura. Em caso contrário, o imposto que está sendo cobrado por essas entidades é inconstitucional. A tese da inconstitucionalidade veio a se firmar paulatinamente, dominando afinal a maioria das Câmaras do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, cuja jurisprudência já recebeu a homologação do Supremo Tribunal Federal. Alguns magistrados continuam, em votos vencidos, reconhecendo os direitos da Prefeitura diante dos argumentos sutis dos seus procuradores. Na realidade, a luta que se trava é entre a norma jurídica e o fato. Na vida hodierna, a cessão de promessa equivale a uma transferência de propriedade. Mas não tem os mesmos efeitos jurídicos. E a lei não as equipara. Querem os advogados da Prefeitura atender à realidade concreta, mesmo contrariando a nossa sistemática legal. É o que os juízes não podem aceitar.

(42) Agravo de petição em Mandado de Segurança n.º 3498, julgado em 4-10-1954, sendo relator o Ministro J. J. de QUEIROZ, in *Arquivo Judiciário*, vol. 116, p. 215.

Um acórdão da 4.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal de 23 de janeiro de 1953, na apelação n.º 20.488, sendo relator o Desembargador MOURÃO RUSSEL estabeleceu que:

“Destarte, não pode ser equiparada a cessão de promessa de venda à transmissão de propriedade e, assim sendo, não é devido o imposto cobrado a título de transmissão inter-vivos, pois que na promessa de compra e venda de imóveis não se opera transferência do domínio, nem constituição de direito ou vínculo real. (43)

Não se justifica de fato uma equiparação jurisprudencial da cessão de promessa à transferência de propriedade somente para efeitos fiscais.

No mesmo sentido foi a interpretação da 5.^a Câmara Cível do nosso Tribunal de Justiça que, na apelação n.º 25.415, julgada em 4 de junho de 1954, reconheceu que o imposto de cessão sobre promessa de compra e venda é indevido à Municipalidade. O acórdão, que teve como relator o Desembargador EURICO PORTELA, conclui que:

“De fato, razão não há, desde que a cessão de direito não importa em transmissão de propriedade, para que possa o imposto ser cobrado com fundamento na transferência de bens imóveis, pois que a cessão não opera a translação desses, senão dos direitos que a eles se referem.” (44)

É de ponderar que a Prefeitura do Distrito Federal, por seus advogados, dedicou ao assunto estudos relevantes entre os quais se destacam as obras de BARBOSA LIMA SOBRINHO, *As transformações da Compra e Venda*, (45) de LEOPOLDO BRAGA, *Da legitimidade do imposto de cessão de promessa de compra e venda*, (46) o de CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES, (47) obtendo assim a adesão de eminentes magistrados como os Desembargadores COELHO BRANCO e MÁRIO FERNANDES PINHEIRO e o Juiz JOSÉ DE AGUIAR DIAS.

Hoje, todavia, mansa e pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, a questão abandonou o campo da polêmica para que se reconheça de pronto, liminarmente, em todas as instâncias a inconstitucionalidade do imposto por importar em bitributação

(43) *Revista Forense*, vol. 156, p. 201. No mesmo sentido, o agravo de petição n.º 4296 julgado pela 6.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em 7-6-1954, sendo relator o Desembargador MARTINHO GARCEZ NETO, in *Arquivo Judiciário*, vol. 112, p. 642, e o recurso de mandado de segurança n.º 2768, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 22-12-1954, sendo relator o Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA, in *Arquivo Judiciário*, vol. 115, p. 375.

(44) ARNOLD WALD, *A inconstitucionalidade do imposto de cessão em promessa de venda*, in *Revista do Serviço Público*, agosto, 1955, vol. 68, n.º 2, pp. 275-277.

(45) BARBOSA LIMA SOBRINHO. *As transformações da compra e venda*, Rio de Janeiro, Editor Borsoi.

(46) LEOPOLDO FRAGA, *Da legitimidade do imposto de cessão de promessa de compra e venda*, parecer jurídico publicado pelo Departamento do Contencioso Fiscal da Secretaria Geral de Finanças da Prefeitura do Distrito Federal, Rio de Janeiro, 1955.

(47) CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES, *Observações ao anteprojeto do Código Tributário Nacional*, p. 13 e seguintes.

e não haver no caso competência da Prefeitura do Distrito Federal por não se tratar de transferência de propriedade. Para mera ilustração da tese vencida, incluímos, na parte de jurisprudência, um erudito voto proferido pelo Desembargador COELHO BRANCO vencido no acórdão de 18-10-1954 da 1.^a Câmara Cível na apelação n.º 28.044. (48)

A petição inicial do mandado de segurança deve ser instruída com declaração do tabelião probatória de que não pode lavrar a escritura de cessão sem o pagamento do referido imposto. O mandado deve ser impetrado pelo cessionário, a quem cabe o pagamento do imposto, e não pelo cedente. Alguns juízes tem admitido que o recurso seja impetrado pelo cedente desde que dos autos conste prova de que a este por convenção das partes cabe o pagamento do imposto. Tal prova pode ser uma carta dirigida pelo cedente ao cessionário em que este acrescente o seu "de acórdão" e assinatura devidamente reconhecida. É de ressaltar todavia que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal tem reformado sentenças de primeira instância em que o mandado tinha sido concedido ao cedente que o impetrara. Há divergências na matéria.

A Quarta Câmara Cível em dois acórdãos recentes tem decidido que:

"Só o cessionário, que é a quem cabe o pagamento do imposto de cessão tem legitimidade para pleitear a sua isenção". (49)

"Mandado de segurança para não pagar imposto de cessão impetrado pelo cedente. Falta de qualidade do impetrante. Denega-se a segurança." (50)

Um acórdão da Quinta Câmara entendeu, ao contrário que:

"Imposto de cessão. O cedente ou o cessionário de contrato de promessa de compra e venda de imóveis tem o direito líquido e certo de não ser obrigado ao pagamento do imposto de cessão em face da declaração de inconstitucionalidade da norma contida no inciso XI do § único do art. 1.º do Dec. n.º 9.626, de 22 de agosto de 1946". (51)

O mandado é impetrado contra o Diretor de Rendas Diversas da Prefeitura, requerendo-se na inicial a comunicação da decisão judicial ao tabelião incumbido de lavrar a escritura, que é feita logo após a concessão da liminar.

A nosso ver, reconhecida a ilegalidade do tributo não há razão para exigir que o mandado seja impetrado pelo cessionário, podendo requerê-lo também

(48) Pela legitimidade do imposto de cessão de promessa de venda, opinaram os Desembargadores MEM DE VASCONCELOS, GUILHERME ESTELITA, ARI FRANCO, MOURÃO, RUSSEL, HENRIQUE FIALHO e os Juízes, hoje Ministros AGUIAR DIAS, ARTUR MARINHO e RAIMUNDO FERREIRA DE MACEDO. V. BARBOSA LIMA SOBRINHO, *ob. cit.* pp. 237 a 261.

(49) V. Diário da Justiça de 27-6-57, p. 1583.

(50) Agravo de Petição n.º 6924 decidido pela 4.^a Câmara Cível em junho de 1956, sendo relator o Desembargador CARLOS DE OLIVEIRA RAMOS, in Diário da Justiça de 27 de junho de 1957, p. 1587 em 19-6-1956.

(51) Agravo de Petição n.º 7.304 julgado pela 5.^a Câmara Cível, sendo relator o Desembargador HUGO AULER, que foi acompanhado pelo Desembargador EURICO PORTELA e tendo votado vencido o Desembargador MÁRIO FERNANDES PINHEIRO, in Diário da Justiça de 30 de maio de 1957, p. 1387.

o cedente se a êle, por acôrdo das partes, incumbe o pagamento do tributo. Diante das oscilações da jurisprudência, parece, todavia, preferível que o imetrante seja sempre o cessionário.

Com referência ao impôsto de vendas e consignações, tem-se concedido o mandado de segurança quando cobrado por Estado que não é o de origem do produto ou tratando-se de comércio não sujeito ao mencionado impôsto. (52)

Considerou-se ainda cabível o mandado a fim de isentar do impôsto de importação o concessário de serviço público e reconhecer a inconstitucionalidade de certas taxas e impostos. (53)

A cobrança do impôsto de lucro imobiliário na hipótese de venda de bens adquiridos por herança tem dado margem a numerosos mandados de segurança, que a jurisprudência tem concedido atendendo menos à letra da lei do que ao seu espírito e à vontade do legislador.

Na vigência do Decreto-Lei n.º 9.330, de 10 de junho de 1946, a jurisprudência interpretando o texto legal que determinava a incidência do impôsto sobre a diferença entre o preço de venda e o preço de compra, excluiu do âmbito de aplicação do tributo os bens adquiridos *mortis causa*. O Tribunal Federal de Recursos em acórdão líder, datado de 3 de outubro de 1952, firmou pelos votos vencedores dos Ministros CUNHA VASCONCELOS, ELMANO CRUZ e MOURÃO RUSSEL, a jurisprudência, segundo a qual:

“O impôsto criado pelo dec.-lei n.º 9.330 não incide sobre os imóveis havidos *mortis causa*.” (54)

Apresentaram naquela ocasião votos vencidos os Ministros JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS e ALFREDO BERNARDES. Salientaram os votos vencedores que a avaliação nunca poderia ser considerada como preço e que as leis fiscais não admitem interpretação analógica. O Ministro ELMANO CRUZ, em seu voto, apontou a finalidade do tributo esclarecendo que visava

“limitar as especulações em tórno da propriedade imobiliária, ou pelo menos fazer com que os especuladores repartissem com o fisco parte dos polpudos lucros que vinham abiscoitando. Não teve por escopo aquêle texto de lei (Dec.-lei n.º 9.330) querer gravar tôdas

(52) Acórdão lavrado no agravo de petição em mandado de segurança n.º 2343 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em 20-5-1953, in *Archivo Judiciário*, vol. 113, p. 190, e acórdão da 1.ª Câmara do Tribunal de Justiça do Distrito Federal no agravo n.º 4.384, julgado em 14-9-1953, sendo relator o Desembargador COELHO BRANCO, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 39, p. 170.

(53) Recurso de mandado de segurança n.º 323 julgado pela Corte Suprema em 25-11-1936, sendo relator o Ministro LAUDO DE CAMARGO, in *Archivo Judiciário*, vol. 42, p. 86.

(54) Apelação n.º 2.179, julgada pelo Tribunal Federal de Recursos em 3 de outubro de 1952, sendo relator designado o Ministro CUNHA VASCONCELOS FILHO, in *Revista Forense*, vol. 152, p. 185. V. na revista citada, em notas, o comentário do Dr. ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA. Sobre o assunto, tivemos o ensejo de publicar uma nota na *Revista do Serviço Público* de fevereiro de 1956, p. 220.

as situações anteriores, por ocasião da alienação posterior da propriedade imóvel, e muito menos proibir ou restringir a livre circulação das riquezas.”

O legislador, estranhando a reação jurisprudencial, quis garantir da melhor maneira os interesses do fisco. Assim é que a Lei n.º 2.354, de 29 de março de 1954, ao regulamentar o imposto de renda, referiu-se especialmente no art. 92 § 5 à matéria, estabelecendo que:

“Nos casos de venda de imóveis havidos por herança, será considerado como valor de custo o que constar do laudo de avaliação nos autos do inventário”.

Mas a jurisprudência não se deu por vencida e os tribunais continuaram a considerar injustificada e injusticável a cobrança do imposto de lucro imobiliário quando onera bens adquiridos por herança.

Em recente sentença, o Juiz em exercício na 1.ª Vara da Fazenda Pública lembrava que:

“A lei visou, como se verifica dos seus motivos o da própria letra, tributar a especulação imobiliária fonte de enormes lucros, fator de inquietação econômica, sem qualquer proveito para a coletividade, fazendo reverter em benefício desta o que só era ganância, interesse egoístico de particulares. Ora, os bens deixados por herança refogem a essa qualificação e não se enquadram, de modo nenhum, na odiosa exploração da indústria imobiliária, objeto do tributo. Não há como sujeitá-los ao imposto impugnado.” (55)

A jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos foi oscilante durante algum tempo, dependendo de maioria ocasional e variando conforme o número de ministros que estivessem convocados ou licenciados. Só recentemente é que se firmou definitivamente a orientação dominante no referido tribunal, como o asseverou o próprio procurador geral da República, não obstante a existência de importantes votos vencidos.

Tem entendido reiteradamente o Tribunal Federal de Recursos que:

“Não cabe o imposto de renda sobre lucro imobiliário se o imóvel vendido foi havido *mortis causa*.” (56)

“Não incide sobre a venda de imóvel havido *mortis causa* o imposto sobre lucro imobiliário”. (57)

(55) In *Diário da Justiça* de 17 de março de 1956, p. 2956. V. ainda ARNOLD WALD, *O Imposto de lucro imobiliário e as vendas de bens imóveis adquiridos mortis causa*, in *Revista do Serviço Público*, fevereiro de 1956, vol. 70, n.º 2, p. 220.

(56) *Arquivo Judiciário*, vol. CXX, fascículo n.º I, outubro de 1956, p. 107.

(57) *Arquivo*, vol. cit. na nota anterior, p. 127. No mesmo número da conceituada revista jurídica encontramos um acórdão do Tribunal Federal de Recursos em sentido contrário, cuja ementa é a seguinte: “Imposto sobre lucros imobiliários. Afere-se do Decreto-lei n.º 9330 que o legislador objetivou a existência de lucro na alienação. Não importa a forma de alienação nem o modo por que foi adquirida pelo vendedor a propriedade pro-

Segundo afirma recente sentença de primeira instância, tal entendimento já teria a chancela do Excelso Pretório de acordo com decisão relatada pelo Ministro OROZIMBO NONATO. (58)

Outras matérias que, no campo do direito fiscal, deram margem à impenetrabilidade do recurso heróico, foram as contribuições compulsórias dos proprietários de automóveis para a formação do capital da Petrobrás, medida cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo poder judiciário (59) e a cobrança pelas autoridades fiscais do imposto de consumo sobre os ágios cambiais. Nesta última hipótese a jurisprudência se firmou em primeira instância e no Tribunal Federal de Recursos no sentido de considerar ilegal a cobrança já que:

“os ágios cambiais cobrados em virtude da licitação da moeda não têm caráter de taxa nem constituem despesa necessária à entrada da mercadoria no país, e assim não há como computá-los no preço da mercadoria para efeito de cobrança do imposto de consumo ad valorem com invocação ao disposto na Tabela A, Parágrafo 1.º, letra b, do Decreto n.º 26.149, de 5-1-1949, que aprovou a Consolidação das Leis do Imposto de Consumo. (60)

Coube todavia ao Supremo Tribunal Federal reformar tal jurisprudência, reconhecendo a legalidade da tributação.

Citamos esses alguns exemplos para ilustrar a evolução do mandado de segurança no direito fiscal brasileiro, apontando que o remédio que a doutrina e a jurisprudência tentavam inicialmente excluir do âmbito do direito fiscal se tornou na realidade o grande — e talvez o único — meio expedito e eficiente de corrigir ilegalidades e arbitrariedades. Substituindo-se a uma ação

picadora do lucro na venda” (loc. cit. p. 117). No vol. 112, p. 181 do *Arquivo Judiciário*, encontramos outro acórdão do Tribunal Federal de Recursos obedecendo à diretriz agora superada e entendendo que:

“Imposto sobre lucro imobiliário. Venda de imóvel adquirido em inventário. A pretexto de inexistir *custo* nas transmissões *mortis causa* não é de acolher-se a alegação de que, na promessa de venda de imóvel adquirido a título sucessório, é inaplicável a cobrança do imposto instituído pelo Decreto-lei 9330 de 10-6-1946.” (Decisão de 26-4-56 no agravo em mandado de segurança n.º 2577, relator o Ministro J. J. De QUEIROZ, vencido o Ministro MOURÃO RUSSEL).

A situação no Tribunal Federal de Recursos é a seguinte: os Ministros CUNHA MELO; ARTUR MARINHO e JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ entendem que o tributo alcança os bens adquiridos por herança; em sentido contrário se manifestaram os Ministros CUNHA VASCONCELOS, MOURÃO RUSSEL, ELMANO CRUZ e AGUIAR DIAS.

(58) V. a sentença do Juiz CLOVIS RODRIGUES, em exercício na 3.ª Vara da Fazenda Pública, que confirmou a medida liminar já concedida no mandado de segurança requerido por REGINA ZENHA MESQUITA, em junho de 1957.

(59) Mandado de Segurança n.º 3205 julgado em sessão plenária do Tribunal Federal de Recursos, em 1-4-1954, sendo relator o Ministro DJALMA DA CUNHA MELO, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 42, p. 116.

(60) Agravo de Petição em mandado de segurança n.º 4023, julgado em sessão plenária do Tribunal Federal de Recursos, em 31-1-1955, sendo relator designado o Ministro SAMPAIO COSTA e tendo apresentado votos vencidos os Ministros MOURÃO RUSSEL e JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, in *Arquivo Judiciário*, vol. 116, p. 227.

ordinária de restituição que em si mesmo importa numa injustiça, ou melhor numa reparação incompleta do dano causado, do prejuízo existente, pelo tempo que dura, numa sociedade em que o capital necessita ser empregado não só para se desenvolver como ainda para se conservar, em virtude da desvalorização crescente da moeda, nessa sociedade o mandado vem desonerando o tesouro nacional de pesadas indenizações, evitando lesão de direitos individuais, revestindo a forma e desempenhando o papel de uma medida talvez onímoda mas a única realmente eficaz dentro do nosso sistema. Suprimindo as ilegalidades nas suas raízes, ora imediatamente, com a concessão da medida liminar, ora após ouvir as partes, num processo que já não observa os prazos rigorosos do mandado — e em vez de um mês leva meses para ser julgado — e que quase se aproxima da ação ordinária, podemos dizer que o mandado transforma o panorama processual do nosso direito fiscal, pela proteção e garantia que dá ao contribuinte.

Consultor Geral da República

**Encaminha o Parecer n.º 255-Z,
sobre acumulação remunerada de
empregados de "A Noite".**

PARECER

N.º de referência: 255-Z.

Os empregados da empresa "A Noite", em memorial dirigido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, pleiteiam a revogação do art. 17 do Decreto n.º 40.740, de 10 de janeiro de 1957, dispositivo que considerou atingidos pela proibição de acumular, salvo as exceções previstas na Constituição, o emprego na empresa "A Noite" com qualquer cargo ou função pública federal, estadual, municipal de autarquia ou sociedades de economia mista.

Veja-se, na íntegra, o citado dispositivo: "Art. 17. Salvo as exceções previstas na Constituição Federal, constitui acumulação proibida o exercício cumulativo de emprego do quadro de pessoal da Empresa "A Noite" e de cargo ou função pública federal, estadual, municipal de autarquia ou sociedades de economia mista".

O Chefe do Governo dignou-se de ouvir sobre a pretensão, de que se trata, a Consultoria Geral da República.

Em meu parecer, o dispositivo malsinado delira dos cânones legais e constitucionais.

Com efeito, somente a Constituição e as leis podem estabelecer restrição a outras atividades pelos servidores públicos.

Pode, realmente, a legislação ordinária proibir o exercício de atividades públicas ou privadas pelo funcionário. E' "*l'interdiction de l'exercice de plusieurs activités concurrentes*", de que fala ALAIN PLANTE (*Traité Pratique de la Fonction Publique*, 1956, p. 83). fruto de uma legislação concebida em período de após guerra, em que era indispensável limitar a atividade de cada indivíduo a uma única ocupação "*pour lutter contre le chômage*", nara que debaixo do sol haja lugar para todos.

Efetivamente, na França, os arts. 8.º, 9.º e 10 da Lei de 19 de outubro de 1946,

na esteira de legislação esparsa, estabelecem a proibição de acumular empregos privados por parte de funcionários públicos. (PAUL DUEZ e GUY DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, 1952, p. 665).

WALINE justifica a proposição na consideração de que deve o Estado exigir que seus servidores consagrem todo o seu tempo ao serviço público, pois negligenciariam do serviço se também pudessem exercer atividade privada, geralmente mais rendosa (MARCEL WALINE, *Droit Administratif*, 1957, página 958).

As disposições vedativas não são executadas ao pé da letra, que, se o fôsem, conclui irônicamente o citado tratadista, não teríamos os romances de ANATOLE ou de GIRAUDOUX, nem as obras de COURTELINE, que eram funcionários públicos — *si l'on avait pris ces dispositions a la lettre, on serait arrivé à des absurdités; par exemple, nus n'aurions eu ni les romans d'Anatole France ou de Giraudoux, ni les pieces de Courteline, etc.*, sous pretexte qu'ils étaient fonctionnaires" (ob. cit., página 759).

Em nosso país, somente a lei pode estabelecer essa proibição, somente a lei pode limitar a liberdade de profissão.

No que se refere aos empregados de "A Noite" o art. 5.º do Decreto-lei n.º 2.436, que incorporou ao patrimônio da União várias companhias, inclusive aquela empresa jornalística, foi expresso que o regime jurídico dos serviços das mesmas seria o de empresa privada.

Depois disso, o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, dispôs que aos empregados das empresas incorporadas ao patrimônio da União ou por essas administradas serão aplicadas as normas da legislação trabalhista, quando admitidos antes da incorporação ou administração e as da legislação sobre os extranumerários da União se nomeados posteriormente, com os mesmos direitos e vantagens, inclusive aquelas já consideradas pela Previdência Social.

Desta sorte, somente os empregados admitidos após a incorporação teriam regime

dos servidores públicos. Mas, a Lei número 2.193, de 9 de março de 1954, considerou mesmo esses últimos como sujeitos ao regime de empresa privada, salvo os mensalistas. Dispõe com efeito, essa lei:

“Art. 1.º Os serviços a cargo da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional serão executados:

a) por pessoal mensalista, ao que se aplicará a legislação dos extranumerários da União;

b) por pessoal empregado, que ficará sujeito ao regime de emprego previsto na Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 2.º O pessoal mensalista é admitido exclusivamente para atender aos serviços da Superintendência”.

Em face desse preceito, extranumerários mensalistas, na empresa “A Noite”, são somente os admitidos nos serviços da Superintendência, após a incorporação. Nenhuma lei, como se vê, lhes atribui o qualificativo de servidores públicos, pelo que não poderia o Decreto n.º 40.740, de 10 de janeiro de 1957, estabelecer a proibição de acumular cargos públicos pelos mencionados empregados, quando optaram pelo emprego na empresa jornalística.

Com essas considerações, opina a Consultoria Geral da República pela revogação do citado art. 17 do Decreto n.º 40.740, de 10 de janeiro de 1957.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 26 de abril de 1957. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Submete o Parecer n.º 288-Z, sobre competência do Congresso Nacional para fazer executar no território nacional. Recomendação da Conferência Internacional do Trabalho.

PARECER

N.º de referência: 288-Z.

O Exmo. Sr. Ministro do Trabalho propõe ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República se apresente ao Congresso Nacional, para fins de aprovação, a Recomendação da Conferência Internacional do Trabalho, adotada em sua 38.ª sessão, realizada em junho de 1955, visando à “proteção dos tra-

balhadores imigrantes nos países e territórios insuficientemente desenvolvidos” e firmada, em Genebra, pelo Brasil, através de seus delegados.

Informa o processo que, de acordo com o estatuído no art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, contraiu o Governo brasileiro a obrigação formal de submeter a referida Recomendação às autoridades competentes para transformá-la em lei ou, por outra forma, fazê-la executar em nosso país.

Na verdade, a Constitución de La Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo (oficina Internacional del trabajo, Ginebra, Edición de 1954), estatui no inciso 6.º do art. 19. *in verbis*:

“En el caso de una recomendación:

a) la recomendación deberá comunicarse a todos los Miembros para que la tomen en consideración a fin de ponerla en ejecución mediante la legislación nacional o de otra manera;

b) cada uno de los Miembros se obliga a someter en el término de un año, a contar de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto como sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), la recomendación a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;

c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre todas las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, con los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas tomadas por ellas;

d) aparte de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, a intervalos apropiados, según lo que decida el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica respecto a los asuntos a que se refiere la recomendación, precisando en qué medida se han puesto en ejecución, o se

propone poner, las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones de estas disposiciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer para adoptarlas o aplicarlas”.

Se, em princípio, não há qualquer obrigação para um Estado contratante de submeter aos órgãos constitucionais competentes um tratado que normalmente depende de ratificação para sua vigência, como bem elucida HILDEBRANDO ACCIOLY, na última e recente edição de Tratado de Direito Internacional Público (volume I, Rio, 1956, p. 578), tal não ocorre com os projetos de convenção das Conferências Internacionais do Trabalho, em que a obrigação mencionada deflui do Tratado de Paz de Versalhes e figura expressamente, na citada Constituição Internacional.

Dispõe a nossa Carta Política que, “é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República” (artigo 66, I); bem como lhe compete, com a sanção do Presidente da República legislar sobre emigração e imigração e direito do trabalho (arts. 5.º XV, a e o e 65, IX) — sendo, assim, indubitável que o Congresso Nacional é, em nosso país, a autoridade competente a que se refere o supra transcrito inciso 6.º do art. 1.º da Constituição de Organização Internacional do Trabalho.

Ao parecer desta Consultoria, entretanto, não deve ser enviado ao Congresso Nacional o texto puro e simples da Recomendação, para fins de aprovação.

Além de se impor a tradução da Recomendação, deve esta, preliminarmente, ser submetida ao exame dos órgãos técnicos competentes do Ministério do Trabalho, que, levando em consideração o estatuído em a nossa Constituição Federal e as peculiaridades da legislação trabalhista nacional, deverão elaborar um projeto de lei sobre a Recomendação, para ser oferecido ao *placet* do Congresso Nacional.

Não seria demais ressaltar ainda, para o confronto, do texto da Recomendação com o nosso direito positivo e conseqüente elaboração do sugerido projeto de lei, a importância, no assunto, das exigências do interesse nacional (art. 162 da Constituição Federal), os privilégios do colono nacional sobre o estrangeiro (art. 156, 157, XI, e 162, parágrafo único, da Constituição Federal) e a observância do prazo fixado na letra b do citado inciso 6.º do art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 28 de maio de 1957. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Contribuição prevista no artigo 4.º, inciso 4, alínea b, do Decreto-lei n.º 651, de 1938, arrecadada em benefício do IAPETC. Determinação do recolhimento dessa receita em favor do Fundo Único da Previdência Social, por força do art. 5.º do Decreto-lei n.º 7.835, de 1945. Continuando em pleno vigor este último dispositivo, não há como pretender, por simples alteração de regulamento, fazer voltar aquela contribuição aos cofres do IAPETC.

PARECER

I

Nesta indagação pode ser resumida a consulta: Teria, ou não, o Decreto-lei n.º 9.683, de 30 de agosto de 1946, modificado o de n.º 7.835, de 6 de agosto de 1945, para o fim de retirar do "Fundo Único da Previdência Social", previsto neste último, a contribuição de que cogita o art. 4.º, inciso 4, alínea b, do Decreto-lei n.º 651, de 26 de agosto de 1938, então arrecadada em favor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas?

2. Se afirmativa a resposta à pergunta, seria necessário alterar o Decreto n.º 40.079, de 9 de outubro de 1956, que regula o recolhimento ao Fundo Único da Previdência Social da cota de previdência, arrecadada do público ou consumidor, incluindo-a nesse fundo, como se vê do disposto no seu artigo 2.º, alínea e.

3. Esta a providência de que trata o processo, de iniciativa do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que entende ter, de fato, o aludido Decreto-lei n.º 9.683, de 1946, alterado o Decreto-lei n.º 7.835, de 1945.

4. Opinando sobre a espécie, conclui a D. O. deste Departamento no sentido de que nenhuma alteração trouxe o Decreto-lei n.º 9.683, de 1946, ao Decreto-lei n.º 7.835, de 1945 donde a improcedência da modificação proposta no Decreto n.º 40.079, de 1956. Dada, todavia, a natureza do assunto, solicitou aquela Divisão minha audiência a respeito.

II

5. Abstendo-me de qualquer referência ao histórico da contribuição de que se trata, o que se justifica pelo longo relatório apresentado pela D.O. deste Departamento, inteiramente fiel a toda a evolução da matéria, passo de logo, a examinar se teria ocorrido a alteração a que se refere o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a exclusão por força do Decreto-lei n.º 9.683, de 1946, do Fundo Único da Previdência, criado pelo Decreto-lei n.º 7.835, de 1945, da contribuição arrecadada em benefício do IAPETC, correspondente a Cr\$ 0,09 (nove centavos) por litro de carburante entregue ao consumo, na forma do art. 4.º, inciso 4, alínea b, do Decreto-lei n.º 651, de 1938.

6. O argumento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para justificar a interpretação que adotou, arrima-se no artigo 15 do mencionado Decreto-lei n.º 9.683, de 1946, assim redigido:

"O Presidente da República expedirá novo regulamento para o IAPETC no prazo de 30 (trinta) dias, de acordo com o disposto na alínea a do art. 12 do Decreto-lei n.º 651, de 26 de agosto de 1938".

7. A alínea a do art. 12 do referido Decreto-lei n.º 651, de 1938, dá competência à administração do Instituto para "elaborar o anteprojeto de regulamento do presente Decreto-lei para o submeter à consideração do Governo". Daí o ter sido baixado o regulamento aprovado pelo Decreto n.º 22.367, de 27 de dezembro de 1946, cujo art. 69,

alínea *b*, inclui na receita do Instituto aquela contribuição.

8. Entende, assim, o Ministério que o Decreto-lei n.º 9.683, de 1946, *ex-vi* do seu art. 15, transcrito no item 6, teria revigorado o art. 4.º, inciso 4, alínea *b*, do Decreto-lei n.º 651, de 1938, alterando, dêsse modo, o Decreto-lei n.º 7.835, de 1945, para, excluindo a contribuição de que se trata do Fundo Único da Previdência Social, determinar a volta de sua arrecadação em benefício do IAPETC.

9. Não procede, ao meu parecer, a interpretação do Ministério. O Decreto-lei número 9.683, de 1946, não revigorou qualquer dispositivo do Decreto-lei n.º 651, de 1938, que houvesse sido revogado pela legislação posterior, de que é exemplo o art. 5.º do Decreto-lei n.º 7.835, de 1945, que determinou a inclusão da cota de previdência, "constituída pelo produto de receitas estabelecidas no art. 4.º da Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935, e em leis posteriores", num fundo único, "até a instalação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil".

10. A referência do art. 15 do Decreto-lei n.º 9.683, de 1946, à alínea *a* do artigo 12 do Decreto-lei n.º 651, de 1938, não tem o efeito que lhe atribui o Ministério, apenas significando que o novo regulamento do IAPETC, a ser baixado pelo Presidente da República, deveria ser precedido de anteprojeto elaborado pela administração do Instituto, o que, de fato, ocorreu. Mas, como é evidente, não poderia esse regulamento dispor, como o fez, no seu art. 69, alínea *b*, determinando a arrecadação, em favor daquela autarquia, de uma contribuição que, por força de dispositivo legal não revogado (artigo 5.º do Decreto-lei n.º 7.835, de 1945), destina-se a um fundo comum de previdência.

11. O que se verifica, pois, é que o regulamento, baixado pelo Decreto n.º 22.367, de 1946, exorbitou, quando fez incluir na receita do Instituto uma contribuição que já não mais lhe pertencia, *ex-vi* do art. 5.º do Decreto-lei n.º 7.835, de 1945.

12. A pretexto de regulamentar a lei, não pode o decreto inová-la, sob pena de inconstitucionalidade, como várias vezes tenho acentuado e constitui matéria pacífica.

13. Em conclusão: A proposta de alteração do Decreto n.º 40.079, de 1956, para excluir do Fundo Único da Previdência Social a contribuição correspondente a nove centavos por litro de carburante entregue ao

consumo, não pode ser aceita, nem teria qualquer eficácia, pois essa contribuição decorre de preceito legal vigente (art. 5.º do Decreto-lei n.º 7.835, de 1945), que, retirando-a da receita do IAPETC, incluiu-a naquele fundo de previdência.

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

Rio de Janeiro, 13 de maio de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Tripulantes da Frota Nacional de Petroleiros. Aposentadoria. Legislação aplicável.

PARECER

I

Trata-se da transferência para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos da quantia de Cr\$ 2.827.131,60, a fim de atender ao custeio da aposentadoria, por invalidez, de antigos tripulantes de navios da Frota Nacional de Petroleiros.

2. Entendeu-se que a mencionada Frota era entidade autárquica, aplicando-se aos interessados o art. 1.º da Lei n.º 1.162, de 22 de julho de 1950, assim redigido:

"Os servidores dos órgãos autárquicos da União que contribuem regularmente para os Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões serão aposentados com as mesmas vantagens e condições em que o forem os servidores civis da União".

3. A D.O. deste Departamento, após opinar sobre o modo como efetivar essa transferência, solicitou minha audiência a respeito da natureza jurídica da relação de emprego entre aqueles tripulantes e a referida Frota Nacional de Petroleiros. Quanto a este ponto é que passo a emitir o meu parecer.

II

4. A Frota Nacional de Petroleiros nunca foi entidade autárquica. Ligada diretamente ao Conselho Nacional do Petróleo, que por sua vez, é órgão da administração centralizada, era, até a incorporação do seu acervo à Petróleo Brasileiro S. A. — Petrobrás, dirigida por um Administrador, designado pelo Presidente da República dentre servidores do aludido Conselho, com subordinação

ao Presidente dêste (arts. 2.º e 4.º do Decreto n.º 28.050, de 25 de abril de 1950, e art. 3.º do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 29.006, de 20 de dezembro do mesmo ano). Dispõe, ainda, o art. 1.º do Regulamento aprovado pelo citado Decreto n.º 29.006, de 1950:

“A Frota Nacional de Petroleiros, de que trata o Decreto n.º 28.050, de 24 de abril de 1950, *sob a jurisdição do Conselho Nacional do Petróleo*, tem por finalidade o transporte de petróleo e derivados, no país ou no estrangeiro, podendo ainda realizar a respectiva armazenagem e o comércio” (grifei).

5. Alega-se, entretanto, que, pela Portaria n.º 181, de 1952, o então o Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio relacionou a Frota Nacional de Petroleiros como autarquia, o que, segundo se pretende no processo, era de sua competência, *ex-vi* do parágrafo único do art. 2.º do Regulamento para execução da Lei n.º 1.162, de 1950, aprovado pelo Decreto n.º 28.798-A, de 26 de outubro de 1950, que estatui:

“O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, ao entrar em vigor este Regulamento, expedirá a relação das entidades atualmente existentes e por êle abrangidas, de acordo com o n.º I dêste artigo, atualizando-a sempre que se fizer necessário”.

6. A competência, como se vê, é para relacionar as entidades de natureza autárquica já existentes, daí não se inferindo, como é óbvio, que baste a simples inclusão nessa relação para conferir ao órgão os atributos indispensáveis aos entes da administração descentralizada.

7. Pelas suas características, dada a subordinação direta ao Conselho Nacional do Petróleo, a Frota Nacional de Petroleiros era órgão da administração centralizada, integrante do mesmo Conselho, o que nos parece fora de qualquer dúvida.

III

8. Tais conclusões, todavia, só oferecem interesse doutrinário, não influyendo, como passarei a demonstrar, na caracterização da relação de emprego entre os interessados e a Frota Nacional de Petroleiros.

9. Quer se tratasse de entidade autárquica ou de órgão da administração direta, a relação de emprego dos tripulantes dos navios da

Frota se achava regulada pela legislação trabalhista. De feito, o Decreto n.º 28.050, de 25 de abril de 1950, ao definir a competência do Administrador da Frota Nacional de Petroleiros, dispõe, no seu art. 3.º, n.º I:

“Art. 3.º Ao Administrador incumbe:

I — admitir e dispensar a tripulação de navios, *nos termos da legislação trabalhista aplicável*, fixando para cada caso o número de tripulantes necessários” (grifei).

10. Preceitua, ainda, desenganadamente, o Regulamento da Frota, aprovado pelo Decreto n.º 29.006, de 20 de dezembro de 1950, no Título VII — “Dos Tripulantes”, artigo 28:

“Os tripulantes dos navios da Frota terão os direitos e deveres que constem do Regulamento Geral da Marinha Mercante com as adaptações ao caso particular dos navios petroleiros e de propriedade da União”.

11. Dos textos transcritos nos dois itens precedentes verifica-se que a legislação aplicável a êsse pessoal é a trabalhista, não só por referência expressa, como se vê do artigo 3.º, n.º I, do Decreto n.º 28.050, de 1950 (item 9), como pela equiparação aos tripulantes da marinha mercante (item 10), os quais se regulam pela Consolidação das Leis do Trabalho.

12. Esclareço, assim, as dúvidas da D.O., no ponto sobre que versou a consulta.

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

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Afastamento do servidor, para comparecer em juízo, durante a instrução criminal, em processo a que responde. Incidência à espécie do disposto no art. 122, n.º III, e não 79, n.º VI, ambos do Estatuto dos Funcionários.

PARECER

I

A consulta diz respeito ao afastamento do exercício do cargo, por requisição da justiça, para o servidor assistir a inquirição de testemunhas arroladas no processo criminal que

lhe é movido, por infração do disposto no art. 330 do Código Penal.

2. Indaga-se se tem aplicação à espécie o preceituado no art. 79, n.º VI, do Estatuto dos Funcionários, ou se outro é o dispositivo legal que regula a matéria.

3. A D.P. dêste Departamento, chamada a opinar, entendeu que o caso se acha previsto no art. 122, n.º III, do diploma básico dos funcionários, havendo, todavia, solitado minha audiência a respeito.

II

4. Estou de inteiro acôrdo com as conclusões da D.P. Não há efetivamente, como pretender a incidência do art. 79, n.º VI, do mencionado Estatuto, pois que a situação descrita no processo não se enquadra em nenhuma das hipóteses ali configuradas. Com efeito, entre os serviços obrigatórios por lei não pode ser entendido o comparecimento do servidor a juízo, na condição de réu de crime de que é acusado. O preceito alcança a testemunha, mas não atinge o indiciado.

5. Já a norma do art. 122, n.º III, do Estatuto dos Funcionários não deixa a menor dúvida quanto à sua aplicação à espécie. Dispõe o citado preceito legal:

“Art. 122. O funcionário perderá:

.....
III — Um terço do vencimento ou remuneração durante o afastamento por motivo de prisão preventiva, pronúncia por crime comum ou denúncia por crime funcional ou, ainda, condenação por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia, com direito à diferença, se absolvido”.

6. Sendo clara e iniludível a configuração da hipótese no comando jurídico que se transcreveu no item anterior, não há como invo-

car outro preceito do mesmo código, quando disciplina matéria diversa, não tendo, assim, o sentido que lhe pretende emprestar o interessado.

7. De feito, o art. 79, n.º VI, do Estatuto dos Funcionários se refere a “júri e outros serviços obrigatórios por lei”. Ora, o comparecimento a juízo para ver-se processar não é um serviço obrigatório por lei, embora seja por lei obrigatória a permanência do réu durante toda a instrução criminal, sob pena de revelia.

8. A expressão — *outros serviços* tem significado diverso, não abrangendo a obrigação legal de comparecimento, em face de acusação em processo a que responde o servidor perante a justiça pública, justificando-se, durante êsses afastamentos, os descontos que o citado art. 122, n.º III, estabelece, se condenado. Por outro lado, também nos termos do mesmo dispositivo, se assegura o direito à percepção da diferença, se absolvido.

9. Trata-se da averiguação da prática de um ato ilícito, que, se confirmada com a condenação, não poderia justificar o ônus que decorreria para o erário do pagamento integral do vencimento durante essas ausências, quando se evidenciou a culpa do funcionário, responsável por infração da lei penal.

10. Acrescente-se que a norma é de índole excessivamente liberal, pois que garante, mesmo após reconhecida a culpabilidade com a condenação, os dois terços já percebidos, quando poderia determinar a sua reposição.

11. Estou, assim, em que a solução encontrada pela D.P. é a que, de fato, se ajusta à espécie.

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

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1957. —
CLANÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 1.193-57

Não é lícita a acumulação da função de Escrevente-Dactilógrafo, da Comissão de Abastecimento e Preços, com o cargo de Desenhista-Auxiliar, da Prefeitura Municipal de São Luís do Maranhão.

PARECER

Cogita o presente processo da possibilidade de PAULO MARTINS DE FREITAS exercer cumulativamente a função de Escrevente-Dactilógrafo, da Comissão de Abastecimento e Preços, do Estado do Maranhão, com o cargo de Desenhista-Auxiliar, da Prefeitura Municipal de São Luís.

2. A regra geral preconizada pela Constituição Federal, em seu art. 185 é a da vedação da acumulação de quaisquer cargos, criando a Lei exceções para o cargo de juiz com o de magistério secundário e superior (art. 96, I, da Constituição), para dois cargos de magistério ou para um destes com outro técnico ou científico, desde que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário, ou quando tratar-se de prestação de serviços eventuais (parágrafo único do artigo 2.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, com a alteração dada pelo Decreto n.º 36.479, de 19 de novembro de 1954) ou para os casos especificados no artigo 13 do aludido Decreto n.º 35.956.

3. Verifica-se, para logo, que o caso em exame não se enquadra em nenhum dos citados pressupostos do regime de exceção à norma peremptória de proibição de acumular quaisquer cargos públicos, motivo por que esta Comissão considera ilícita a situação em que se encontra o interessado devendo o competente órgão de pessoal daquela Comissão Estadual de Abastecimento e Preços proceder na forma do estatuído no art. 193 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

combinado com o art. 14 do Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1954.

C.A.C., em 4 de junho de 1957. — COR-
SÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, Relator. — PE-
DRO POPPE GYRÃO. — JOSÉ MEDEIROS. —
JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAIS. — GE-
RARDO RENAULT DE MELLO MATTOS.

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 4 de junho de 1957. — PEDRO
POPPE GYRÃO, Presidente.

PROCESSO N.º 9.918-56

Não é permissível a acumulação de cargo ou função no Instituto Brasileiro do Café com o ofício de Preposto Assistente Sucessor de Bôlsa de Valores.

PARECER

VITOR HUGO ISOLDI, servidor do Instituto Brasileiro do Café (I.B.C.), autarquia econômica vinculada ao Ministério da Fazenda, pretende acumular suas funções com o ofício de preposto assistente sucessor da Bôlsa de Valores do Estado de São Paulo estribado em parecer da Consultoria Jurídica da referida Bôlsa (fls. 1/2).

2. O referido Instituto considera essa situação como acumulação proibida, mas consultou esta Comissão, para "solução definitiva do assunto" (fls. 3/4).

3. Esta Comissão, face à divergência dos pronunciamentos, decidiu restituir o processo, em diligência ao I.B.C., para esclarecimento do vínculo entre aquela Bôlsa e o referido Estado bem como quanto ao caráter da função de Preposto na Bôlsa e a natureza da remuneração (fls. 16/19).

4. Em resposta, o I.B.C. juntou cópia do parecer do seu procurador, que investigou a procedência dos dados fornecidos pelo interessado e se referem a legislação que regula o funcionamento das Bôlsas de Valores (fls. 16/19).

5. A legislação federal, a que se reporta o interessado, pode ser, aqui, assim exposta, no que se relaciona com a situação ora em exame, sublinhadas as palavras, ao nosso ver, mais expressivas:

a) "Lei 2.475, de 1897:

Art. 1.º E' criado ... com o caráter de *ofício público*, o cargo de *corretor de fundos*.

Art. 6.º A nomeação para o cargo de corretor de fundos públicos... será feita sob informação da Câmara Sindical...

Art. 21. Aos corretores de fundos é permitido terem, como auxiliares, um ou mais *prepostos designados pelos mesmos corretores*.

b) Decreto-lei n.º 1.244, de 1939:

Art. 21. Cada corretor poderá ter como auxiliares, até dois *prepostos*... e quatro adjuntos.

Art. 23. O *preposto* age em nome do corretor, respondendo ... *solidariamente* pelos atos praticados no exercício de suas funções.

Art. 30. O *preposto* ou adjunto deve declarar em todos os seus papéis e publicações o nome do corretor de quem é auxiliar, não lhe sendo permitido trabalhar em nome próprio.

c) Lei 2.146, de 1953 — Manda aplicar aos corretores das Câmaras Sindicais, Bôlsas de Mercadorias e Caixas de Liquidação em todo o país a legislação anteriormente decretada para o Distrito Federal".

6. Cabe agora apenas indagar, para a solução do caso se é ou não *cargo público*, para efeito de acumulação de cargos, a investidura como *preposto de corretor* de Bôlsa de Valores.

7. Verifica-se que, embora a remuneração desse pessoal possa não ser proveniente de verbas oficiais, e sim de corretagens e co-

missões, como afirma o interessado (fls. 17), há que se levar mais em conta o caráter da investidura do corretor de fundos, que é de "ofício público" (art. 1.º da Lei 2.475), citada), até com a designação legal de *cargo* (art. 6.º, ib), do que a respectiva forma de pagamento.

8. Ora como o *preposto* é designado pelo *corretor* (este é detentor de cargo público, como se viu) para exercer o *mesmo ofício*, na qualidade de *auxiliar* ou substituto (sucessor) (art. 21, id, id), não há como fugir à sua conceituação da *função pública*.

9. A Lei é mais expressiva ainda, quando diz que o *preposto* age "em nome do corretor", "não lhe sendo permitido trabalhar em nome próprio" (art. 30 do Decreto-lei número 1.344, citado); assim essa função *auxiliar* se acha de tal forma ligada à *principal* (corretor), que se poderia comparar, na estrutura administrativa, como por exemplos: Oficial Administrativo e Auxiliar Administrativo, Coletor e Auxiliar de Coletoria, etc.

10. A providência da remuneração do *preposto de coletor* da Bôlsa de Valores está subordinada, de qualquer forma, à *investidura*; e esta é, como está demonstrando, de caráter oficial.

11. Os termos da Lei 2.146, citada, dirimem qualquer dúvida que pudesse surgir quanto a vinculação da referida Bôlsa ao Governo do Estado.

12. Tratando-se assim, de dois cargos públicos (no I.B.C. e na Bôlsa de Valores), nenhum deles sendo de magistério, somos, salvo melhor juízo, pela ilicitude da pretendida acumulação.

C.A.C., em 9 de agosto de 1957. — GERALDO RENAULT DE MELLO MATTOS, Relator. JOSÉ MEDEIROS. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAIS.

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 9 de agosto de 1957. — JOSÉ MEDEIROS, Presidente em exercício.

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.978
— DISTRITO FEDERAL

(RECURSO)

Funcionários da Alfândega: a eles não se estendem os favores da Lei n.º 200 de dezembro de 1947, salvo se houverem servido, em Delegacias Fiscais.

Relator: O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA.

Recorrente: LYCURGO BEZERRA.

Recorrida: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os juízes da 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, negar provimento ao recurso, conforme o relatório e notas taquigráficas.

Custas pelo requerente.

Rio, 6 de maio de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — O recorrente era funcionário da Alfândega de Manaus, letra K e requereu mandado de segurança para que ao título de nomeação lhe seja apostilado o padrão "O", por entender que está compreendido entre os beneficiários da Lei n.º 200, de dezembro de 1947. Então argumenta não só com a extensão a ser dada à lei que falando em Delegacias Fiscais, nelas abrangeu funcionários das Alfândegas, como ainda porque diversos colegas seus já foram beneficiados, por uma sentença de um juiz da Fazenda do Distrito Federal. O Diretor Geral da Fazenda Pública mandou sustar o exame e apostilas que já haviam sido iniciados, até que o D.A.S.P. se pronunciasse. Em 1.^a instância o juiz concedeu a segurança; o Tribunal Federal de Recursos, por maioria cassou a se-

gurança, nos termos do voto do Relator Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES depois de entender não estar esgotada a via administrativa. E isso, porque a recusa teria sido verbalmente proferida por um funcionário, negou a segurança por esse motivo. Também no mérito denegou-a porque "... A Lei número 200 estabeleceu um regime de exceção e de privilégio para determinados funcionários que tivessem servido nas Delegacias Fiscais, nos Estados, em 1936. Pretende-se que, entre esses servidores, estavam os funcionários das Alfândegas, nos Estados. Entendo que não. As Delegacias Fiscais e as Alfândegas tinham quadro próprio. O quadro dos funcionários das Alfândegas era um; o das Delegacias Fiscais, outros. De modo que, dispondo a lei que são beneficiados os funcionários que serviram nas Delegacias Fiscais, nos Estados, evidentemente excluiu desse favor aqueles que serviram nos Estados, mas não nas Delegacias, em repartições autônomas, embora sob o controle das Delegacias".

Daí o recurso ordinário sob os argumentos anteriores. E' o seguinte o parecer do Doutor Procurador Geral (fls. 76).

E' o relatório.

VOTO

Mantenho o acórdão. Não vejo direito líquido e certo a assistir ao recorrente.

Como em diversos outros casos trazidos ao Supremo Tribunal, procuram-se argumentos por força de compreensão. Porque, falando a lei em funcionários de delegacias fiscais, os da Alfândegas que estão a elas subordinados, estariam, por igual amparados.

Mostrou, porém, e bem, o Ministro ALFREDO BERNARDES que há quadros separados. Ora, a lei não é expressa quanto a poderem ser estendidos os favores dos funcionários das Delegacias, a outros quaisquer. O controle que o legislador entendeu mandar exercer pelas Delegacias Fiscais sobre as Repartições Alfandegárias, não traduz vantagens não explícitas em lei.

Também sem significação o fato de haver sido dito anteriormente que o recorrente estava compreendido nos favores da Lei.

Verificando a possibilidade de um erro, antes da apostila, resolveu a autoridade mandar ouvir o Dep. de Assistência dos Servidores Públicos. Em consequência não há direito líquido e certo.

Nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Negaram provimento, unânimemente.*

Não tomou parte no julgamento o Senhor Ministro EDGARD COSTA, substituído pelo Senhor Ministro AFRÂNIO COSTA.

Publicado no "Diário da Justiça" do dia 3 de junho de 1957.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 23.752 — DISTRITO FEDERAL

Leis ns. 171, de 1947, e 500 de 1948; têm direito às suas vantagens mesmo os funcionários mandados reverter antes de sua vigência.

Relator: O Senhor Ministro BARROS BARRETO.

Recorrente: União Federal.

Recorridos: MILTON DE OLIVEIRA SUCUPIRA e outro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 23.752, em que é recorrente a União Federal e recorrido MILTON DE OLIVEIRA SUCUPIRA e outro, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, não conhecer do dito recurso, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 29 de outubro de 1953. — BARROS BARRETO Presidente. — NELSON HUNGRIA, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO — MILTON DE OLIVEIRA SUCUPIRA e BELMIRO DA COSTA NERY, aposentados com fundamento no art. 177 da Constituição de 1937 nos cargos, respectivamente, do comissário de polícia, classe H, e detetive, classe G, rever-

teram à atividade, depois da Lei Constitucional n.º 12, de 7 de novembro de 1945, mas, não lhes foram asseguradas as promoções, diferenças aumentos e outras vantagens relativas às transformações que sofreram ditos cargos. Daí a propositura de ação ordinária, contra a União Federal.

Julgou procedente a ação, nos termos da inicial, o Dr. Juiz em exercício da 1.ª Vara da Fazenda Pública, *ut* sentença de fls. 44-52.

Houve recurso, na forma da lei, e apelou a União.

O ilustre Tribunal Federal de Recursos, à unanimidade de votos deu provimento, em parte, ao recurso *ex-officio*, a fim de se fazerem as reversões dos autores nos cargos correspondentes aos que ocupavam antes da aposentadoria, conforme se apurasse na execução.

Tem esta emenda o acórdão lavrado a fls. 78:

"Aposentado com fundamento no art. 177 da Constituição de 1937, por ato arbitrário da administração, tem direito de reverter à atividade em cargo que corresponda ao que ocupava à época do afastamento, atendidas as transformações posteriores aplicando-se à espécie as Leis ns. 171, de 15 de dezembro de 1947 e 500, de 29 de novembro de 1948, não obstante seja a reversão anterior à sua vigência.

O douto Subprocurador Geral da República, valeu-se, então, do remédio constitucional, autorizado no art. 101 n.º III, letras a e d, juntando a seguinte petição, a fls. 80: (lê).

Admitido o recurso, que foi razoado pelas partes, subiram os autos ao Supremo Tribunal Federal onde exarou este parecer o eminente Dr. Procurador Geral da República:

"Discute-se nestes autos, mais uma vez, os efeitos do disposto no art. 177 da Constituição de 1937 e na Lei Constitucional n.º 12, de 7 de novembro de 1945, sendo o ilustre Subprocurador Geral da República Dr. ALCEU BARBEDO demonstrado, na petição de fls. 80-82, e nas razões de fls. 84-87 que o Venerando Acórdão recorrido contrariou o disposto no citado art. 177 e nos artigos únicos das Leis Constitucionais n.º 2 de 16 de maio de 1938 e n.º 12, já aludida e divirgeu da jurisprudência firmada a respeito por este Egrégio Tribunal.

Assim, de acórdão com o pronunciamento, da douta Subprocuradoria Geral da República, somos pelo conhecimento e provimento do recurso.

Distrito Federal, 28 de setembro de 1953.
— PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador
Geral da República”.

VOTO

Irretorquivelmente, como tantas vezes já proclamou o Supremo Tribunal Federal, tinha o Presidente da República — na vigência do art. 177 da Carta outorgada em 1937, revigorado, depois, pela Lei Constitucional n.º 2 — o arbítrio de aposentar ou reformar os funcionários civis ou militares, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime.

De conseguinte, sem afrontar o mencionado preceito, que permita a aposentação compulsória, a juízo exclusivo do Governo, vale dizer, discricionariamente, não seria possível a anulação decretada pelo Tribunal *a quo* (pois teve este efeito o venerando acórdão recorrido), salvo por motivos de ordem formal, ao ensejo da expedição do ato, o que não foi o caso.

Ademais, em face da Lei Constitucional n.º 12, de 7 de novembro de 1945, que derogou o citado art. 177, mas, não retroagiu, para invalidar a sua aplicação anterior, jamais se legitimaria reparar ou alterar situações jurídicas firmadas precedentemente, consoante se pronunciou o Pretório Excelso, nos arestos trazidos à colação, afora outros (Recursos Extraordinários ns. 12.834 e 16.200).

As reversões ao serviço público atendidas pelo Governo, antes das Leis ns. 171 e 500, respectivamente, de 15 de dezembro de 1947 e 29 de novembro de 1948, a fim de reparar injustiças ou por conveniência da Administração, não podem ter a extensão pleiteada na presente lide, visando o ressarcimento de todos os prejuízos, tais como, promoções, transformações de cargos e diferenças de vencimentos.

Nessa conformidade, conheço do recurso, pelos dois fundamentos invocados, e, no mérito, dou-lhe provimento, para julgar improcedente a ação proposta.

VOTO

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — Senhor Presidente, estou de acordo com o voto de V. Exa.

VISTA

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Adiado, por pedido de vista do Se-*

nhor Ministro NELSON HUNGRIA, após votarem os Srs. Ministros Relator e AFRÂNIO COSTA, pelo conhecimento e provimento do Recurso.

Não compareceu, por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, sendo substituído pelo Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — O que se tem a resolver, no caso é o seguinte: os recorridos, aposentados compulsoriamente pelo art. 177 da antiga Constituição, mas, tendo sido mandados reverter à atividade, após a emenda constitucional n.º 12, respectivamente a 21-12-45 e 23-7-47, têm direito às vantagens que vieram a ser asseguradas pelas posteriores leis n.º 171, de 15-12-47 e n.º 500, de 29 de novembro de 1948? Entendeu o Colendo Tribunal *a quo*, mantendo neste ponto a sentença de primeira instância, no sentido afirmativo. Aceitando a reversão, premidos pelas circunstâncias, nos termos em que foi admitida os recorridos não renunciaram a qualquer direito que fôsse ulteriormente outorgado aos funcionários aposentados com fundamento no famoso art. 177. Tenho para mim que tal critério de decisão é incensurável.

Não se pode falar em renúncia a vantagens que, ao tempo dela, não existam. Os recorridos aceitaram a reversão na conformidade do então vigente Estatuto dos Funcionários Civis, mas, se lei posterior veio a conceder maiores vantagens a todos quantos haviam sido compulsoriamente aposentados, é imperioso princípio de justiça e de igualdade que suas vantagens se estendam aos recorridos, para cuja aposentadoria houve tal ausência de motivos, que o próprio Governo antes mesmo da Lei n.º 171, achou de fazê-los reverter à atividade.

Assim, Sr. Presidente, atrevo-me a discordar de V. Exa. para não conhecer do presente recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES — Sr. Presidente, também peço vênia a V. Exa. para não conhecer do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Senhor Presidente, *data venia* de V. Exa., também estou de acordo com os eminentes colegas que dissentiram de sua opinião. E

assim entendo não só porque tais leis são reparadoras de injustiças que foram relegadas já no domínio do anterior regime político, como tendo em vista justamente o alcance das mencionadas reparações. Há um diploma legal que determina até a revisão das aposentadorias que alcançaram esses funcionários, estabelecendo a lei que, nesses casos, tal aposentadoria devia ser nos cargos que eles ocupavam, ou isso não sendo possível, por extinção do cargo, com os proventos equivalentes. A lei, pois é reparadora de injustiças.

Data venia, não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Contra os votos dos Srs. Ministros Relator e AFRÂNIO COSTA, que conheciam do recurso e lhe davam provimento, deixaram de conhecer do recurso.*

Não compareceu por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, sendo substituído pelo Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

Publicado no "Diário da Justiça" do dia 27 de maio de 1957.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 8.084 — DISTRITO FEDERAL

Médico de trabalho. — Concurso anulado e cancelamento das inscrições. Direito líquido e certo a ser readmitido no lugar.

Relator: O Senhor Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Requerente: ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 2.084, em que é impetrante ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES: Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, conceder o mandado de acórdão com as notas taquigráficas nos autos.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 7 de agosto de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — ANTÔNIO

CARLOS LAFAYETTE DE ANDRADA, Relator.
RELATÓRIO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES — impetra mandado de segurança para ser efetivado no cargo de *médico de trabalho*,

uma vez que já exercia tal cargo há mais de cinco anos, quando veio o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Esclarece o impetrante que estava inscrito *ex-officio*, no concurso, concurso com as inscrições *encerradas*, mas que embora aguardasse longo tempo sua realização, isso não ocorreu, pois o Governo por ato de 24 de maio do ano passado, considerou "nulos a partir desta data, os editais de convocação para os concursos de inspetor do trabalho e médico do trabalho e canceladas as respectivas inscrições".

Argumenta o impetrante:

"Esse ato, aparentemente legal e perfeito, porque emanado de quem tinha poder constitucionai para firmá-lo, é, no entanto, um ato *inconstitucional*, porque efre o art. 141, § 3.º da Constituição, o qual não permite seja prejudicado o *direito adquirido*, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. — Realmente, desde o momento em que se inscrevera no citado concurso, *adquiriu o requerente um direito*: o de submeter-se às provas do mesmo, na disputa, de cargo que desejava exercer em caráter *efetivo*. Por outro lado: suprimindo esse concurso e as provas de que o mesmo se constituiria, o Senhor Presidente da República *arrebato*u ao requerente a única via de acesso ela qual oderia êle alcançar aquela *efetivação*. — E' evidente que o ato do chefe do Governo só seria constitucional e perfeito, se se tivesse completado com a determinação de que, anulados os concursos e canceladas as inscrições, os *interinos*, que à data da constituição contavam, pelo menos, cinco anos de exercício, seriam considerados automaticamente efetivados nos respectivos cargos. A partir daquela data. — Porque, se a *única restrição*, à efetivação dos interinos inscritos em concurso, *deixou de existir*, com a decretação da insubsistência dos concursos e das respectivas inscrições, é evidente que esse ato jurídico terá que *recuar no tempo*, para colocar o requerente, à data do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na posição de *médico no trabalho interino com mais de cinco anos de serviço público*, e, sem a restrição do parágrafo único, inciso II do citado art. 23 daquele Ato Constitucional e, portanto, com *direito líquido e certo* a ser *automaticamente efetivado* no supramencionado cargo, desde aquela data (18 de setembro de 1946). — Praticou, portanto, o Senhor Presidente da República, contra o requerente, um ato *inconstitucional*, fechando-lhe, com a anulação de concurso em que êle estava inscrito e o cancelamento das respectivas inscrições, a porta de acesso a efe-

tivação no cargo que vinha exercendo em caráter *interino*, inconstitucionalidade a que sua Excelência poderia ter obviado, se houvesse adicionado ao dito ato, a complementação a que já se aludiu. A omissão dessa complementação, traduz o *abuso de poder* praticado pela autoridade suprema da Nação e que ao Egrégio Supremo Tribunal Federal cabe reprimir e corrigir. Por fim, cumpre assinalar que essa mesma Suprema Corte de Justiça, já teve ocasião de apreciar e decidir casos *rigorosamente idênticos*, ao do ora requerente, concedendo à sua colega, Dra. ADELE DO NASCIMENTO, mandado de segurança por meio do qual, foi o governo da República compelido a *efetivá-la* no cargo de médico do trabalho, desde a data do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, desde 18 de setembro de 1946, do mesmo modo que o mandado requerido por inspetores do trabalho e outros, foi também concedido para idêntico fim, conforme se poderá ver das certidões inclusas (documentos 6 e 7)."

Foram prestadas informações nestes termos: ler.

Opinou o Doutor Procurador Geral da República:

"O Dr. ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES julga-se com direito líquido e certo de ser efetivado no cargo de "médico do trabalho", que ocupava interinamente por ocasião da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo impetrado o presente mandado de segurança contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, de 15 de outubro de 1952, que mandou arquivar a sua reclamação em tal sentido. — A leitura, porém, das minudentes informações de fls. 21/23v. do ilustre Diretor da Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho — SYLVIO PACHECO DE OLIVEIRA, deixa certo não ter o Impetrante direito ao que pede. O Impetrante ao ser promulgado o referido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estava inscrito em concurso aberto, com as inscrições encerradas, para preenchimento dos cargos de "médico do trabalho", um dos quais era por ele ocupado interinamente. — Não tinham, pois direito a efetivação no dito cargo, em face do disposto no n.º II do art. 23 do aludido Ato. — Tendo sido mais tarde, em 1952, verificado que tais cargos haviam sido preenchidos por transferência de funcionários de outras repartições, resolveu o Governo cancelar as inscrições e os editais relativos ao mencionado concurso, ressaltando o direito de chamar candidatos para um novo concurso quando

isso convier ao interesse da administração. Quer agora o Impetrante, à vista do exposto que seja o referido cancelamento do concurso, em 1952, considerado como feito antes da promulgação do aludido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para o fim de se lhe poder aplicar o disposto no art. 23, sem a restrição constante do número II do mesmo artigo. — Descabida, porém, é a sua pretensão, pois o que motivou o mencionado cancelamento de inscrições para o concurso foi a ocorrência de fatos posteriores à dita promulgação, sendo ainda de acentuar que o Governo era senhor da oportunidade para fazer tal cancelamento. — Não há, pois, direito líquido e certo a amparar, pelo que confiamos na indeferimento da segurança impetrada.

Distrito Federal, 26 de maio de 1953. — PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

Na qualidade de interino o impetrante exercia o cargo de médico do trabalho, com mais de cinco anos de exercício, ao tempo em que foram promulgadas a Constituição e o Ato das Disposições Transitórias.

O art. 23 desse Ato tornava efetivo todos os funcionários que satisfizessem os requisitos pelo consagrado com exclusão, entretanto, dos que exerciam cargos para cujo provimento tinha aberto concurso com inscrições, inscrito *ex-officio* no concurso, com inscrições encerradas.

O impetrante estava nessas condições encerradas.

Não tinha direito líquido e certo à sua efetivação — sem o resultado do concurso, se um fato novo não tivesse surgido: a anulação do concurso e o cancelamento das inscrições.

Decidindo dessa maneira, o Governo automaticamente restituiu ao impetrante o direito que já era seu: ser efetivado em consequência do tempo de serviço público, superior a cinco anos.

Em caso idêntico, o eminente Ministro OROSIMBO NONATO declarou: "Entendo que a Constituição estabeleceu como princípio geral de liberalidade a exclusão do concurso aqueles que contassem certo prazo de exercício ao tempo em que ela foi promulgada. Recordo-me que na discussão do assunto, observou o eminente Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES ser, em princípio antirepublicano, a dispensa de concurso, meio idôneo a aferir

da capacidade do candidato e de abrir oportunidade a todos ao ingresso do serviço público. Justíssima a observação. Dá-se, porém, que o constituinte despediu, como regra generalíssima, naquela hipótese, a dispensa do concurso. Abriu uma exceção que, como tal, deve ser compreendida *stricti verbis*. A exceção se dá no caso de já estar aberto o concurso.

“Nos casos anteriores, de acôrdo com os eminentes Ministros ANÍBAL FREIRE e RIBEIRO DA COSTA, pronunciei-me no sentido de que se a administração, por ato próprio, adia indefinidamente os concursos, não lhes imprime andamento, instaura situação incompatível com a de “concurso aberto”. Nessa hipótese o favor da Lei importaria em toda a sua extensão, por não ser lícito à administração, por ato próprio, frustrar as largições do constituinte. Mas, no caso dos autos é mais característico porque o próprio Poder Público anulou o concurso e esta anulação tornou-o nenhum, operando não *ex-tunc*, e sim *ex-tunc*” (M. Seg. 1.778 de 17 de novembro de 1947).

O Tribunal contra o voto do eminente Ministro BARROS BARRETO concedeu a segurança.

Sem dúvida a impetrante tem direito líquido e certo, porque anulado o concurso, tornado ineficaz, e data terá de ser fixada retroativamente.

Defiro o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Senhor Presidente, defiro o pedido, aliás de acôrdo com votos meus proferidos em casos semelhantes.

VOTO

O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI — Senhor Presidente, tendo sido anulado o concurso, defiro o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro BARROS BARRETO — Senhor Presidente, denego a segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Defiram o pedido para conceder a segurança, contra o voto do Senhor Ministro BARROS BARRETO.*

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 1.427-56

VOTO

O Lóide Brasileiro é uma autarquia por força de lei expressa que o declarou. Não se confunde com as empresas subordinadas à Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.

Seus empregados têm situação análoga à dos funcionários públicos, donde a não aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho aos litígios entre aquela autarquia e seus servidores.

Não se incluindo o Lóide Brasileiro entre as empresas compreendidas na Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União, não é aplicável ao seu pessoal o disposto na Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954.

Vistos e relatados estes autos em que são partes, como Recorrente, Lóide Brasileiro — Patrimônio Nacional e, como Recorridos, PORFÍRIO JOSÉ AUGUSTO e JOSÉ PEREIRA DE MENDONÇA.

Redamação pleiteando o pagamento de salários relativos a período de suspensão e cancelamento da aplicação da penalidade. Oposta a exceção de incompetência desta jurisdição específica, a Junta julgou procedente quanto ao reclamante admitido antes da incorporação da empresa ao Patrimônio Nacional, e improcedente quanto ao admitido a posteriori (fls. 10). Prosseguindo o feito em relação ao reclamante admitido anteriormente (PORFÍRIO JOSÉ AUGUSTO), a Junta julgou procedente a reclamação (Fólias 22/23).

Embargos à empresa (fls. 25) não só quanto ao mérito como em relação à incompetência. A Junta rejeitou os embargos (fls. 32). Lá o presente recurso de revista apoiado nas duas alíneas do permissivo legal (fls. 33). Renova a preliminar de incompetência e, no mérito, objetiva a absolvição. Resolvido o incidente processual constante do agravo de instrumento em apenso, sobem os autos, opinado a Procuradoria Geral pelo conhecimento provimento (fls. 40).

E' o relatório.

Preliminar de conhecimento — Conheço do recurso, que invoca acórdãos divergentes a fls. 35, encontrando-se a fls. 37, na íntegra a decisão em contrário proferida no processo n.º 7.102-55.

Preliminar de incompetência — Acolho-a, adotando os mesmos fundamentos do acórdão acima referido e constante de fls. 37, in verbis:

“O Lóide Brasileiro é, efetivamente, uma autarquia de criação estatal, com personalidade jurídica própria, de direito público, e autonomia patrimonial. OSCAR SARAIVA, no excelente estudo “As Autarquias no Direito Brasileiro”, classifica o Lóide Brasileiro como uma autarquia industrial (Boletim do Ministério do Trabalho, n.º 77, ano VII, dezembro de 1940, p. 123). No mesmo sentido SUSSEKIND, LACERDA e SEGADAS VIANA, em “Direito Brasileiro do Trabalho”, volume 2.º p. 69.

Aliás, o conceito de autarquia já não é hoje um conceito doutrinário e sim legal. A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, definiu as entidades autárquicas, estabelecendo no art. 139:

“Consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica própria, custeado mediante orçamento próprio, independente de orçamento geral;

b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas, por lei, para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro”.

Demais disso, o Decreto-lei n.º 8.339, de 10 de junho de 1946, estabeleceu decisivamente no seu art. 1.º que: “O Lóide Brasileiro, Patrimônio Nacional, é uma autarquia industrial de propriedade da União e por ela administrada por intermédio de um Diretor de livre nomeação do Presidente da República, assistido por um Secretário Ge-

ral, que o substituirá em suas faltas e impedimento temporário”.

Matéria tranqüila, portanto, que o Lóide Brasileiro é uma autarquia.

A Consolidação das Leis do Trabalho dispõe, no art. 7.º, que os preceitos da mesma não se aplicam:

“D — aos servidores das autarquias para-estatais desde que sujeitos a regime próprio de prestação de trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos”.

Na espécie os reclamantes, eles próprios, afirmaram (fls. 5): “... que têm situação análoga à dos funcionários públicos”.

A fls. 27 a 29, o Lóide enumera as vantagens e garantias asseguradas aos seus empregados, e declara que lhes estendeu tôdas aquelas constantes do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Aliás, afirmou o próprio Tribunal *a quo*, no acórdão proferido no processo n.º 627-55, por cópia a fls. 7, que os empregados do Lóide Brasileiro “gozam de garantias idênticas às que são asseguradas aos funcionários civis da União: estabilidade aos cinco anos de serviço, aposentadoria integral, licença especial, gratificação adicional, licenças integrais para tratamento de saúde, licença para tratamento de assuntos particulares, salário-família, promoção, auxílio doença, férias, além de outras que não amparam os trabalhadores subordinados, em geral”.

Do que fica memorado deflui que a incompetência desta Justiça para diminuir litígio entre o Lóide e seus empregados já teria assento no citado dispositivo da Consolidação (art. 7.º, letra d):

Não importa que o Lóide Brasileiro tenha sido uma empresa incorporada ao Patrimônio da União como de fato o foi pela Lei 420, de 1 de abril de 1937, que autorizou o Poder Executivo a assumir a responsabilidade do ativo e passivo da sociedade anônima “Companhia de Navegação Lóide Brasileiro”, incorporando todo seu acervo ao patrimônio da União.

Empresa de propriedade da União, ou empresa incorporada ao patrimônio da União, é a situação que não se confunde, somente por tal condição, com autarquia embora, é óbvio, uma empresa incorporada possa vir a ser posteriormente convertida em entidade autárquica. É o caso do Lóide Brasileiro.

Dir-se-á que, também frente à Lei número 1.890, de 13 de junho de 1953, que

“aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades autárquicas”, incompetente é esta Justiça para processar e julgar o presente feito, por isso que o Lóide Brasileiro é uma autarquia, das previstas no art. 1.º daquele diploma.

Todavia certo é que trata, neste processo, de empregados que gozam das garantias especiais e têm situação análoga à dos funcionários públicos. E essa circunstância, face ao próprio texto do art. 1.º, citado, exclui aqui a aplicação da referida Lei n.º 1.890.

O acórdão recorrido invocou o Decreto-lei n.º 8.249 para firmar a competência da Justiça do Trabalho, eis que todos os reclamantes foram admitidos pela empresa antes da sua incorporação ao patrimônio da União.

Mas, o Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de setembro de 1945, foi expressamente revogado pela lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, que:

“Dispõe sobre a execução dos serviços a cargo da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional”, e estabeleceu no seu art. 8.º:

“Revogadas as disposições em contrário e, especialmente o Decreto-lei n.º 8.249 de 23 de novembro de 1945, esta Lei entrará em vigor à data de sua publicação”.

O acórdão se apoiou, assim, em uma lei já inexistente.

A Procuradoria Geral entende que a competência da Justiça do Trabalho, na hipótese, apresenta em dispositivo da aludida Lei número 2.193, de 9 de março de 1954, eis que se trata de pessoal empregado em serviços afetos à empresa subordinada à Superintendência e não a serviço da Superintendência.

Labora em equívoco. A Lei n.º 2.193 entende, apenas, com os serviços a cargo da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, ou seja com as empresas subordinadas à mesma Superintendência. Mas, o Lóide Brasileiro não é uma empresa subordinada à referida Superintendência. É uma autarquia administrada diretamente por um Diretor nomeado pelo Presidente da República. As empresas a que se refere a Lei n.º 2.193 são, exclusivamente, aquelas cujos serviços estão subordinados à Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, a saber:

Empresa “A Noite” — Empresa Rádio Nacional — Armazéns Frigoríficos — Fá-

brica de Tintas Vitória — Editôra "A Noite" — O Estado — Oficinas "A Manhã" — Oficinas de "A Noite" — "São Paulo" — Brazil Land Cattle And Packing Co. — Departamento de São Paulo — Southern Brazil Lumber Colonization Co. — Empresa Asfalto Nacional — Indústrias Brasileiras de Papel.

Até aqui os termos do acórdão precedente que adoto.

No tocante às garantias asseguradas aos empregados da empresa, inclusive ao reclamante também no presente processo está afirmado e demonstrado, e não contestado, que os mesmos estão sob regime de trabalho análogo ao dos funcionários públicos com tôdas as vantagens dos Estatutos (fls. 7, fls. 25 item 1.º, fls. 34, itens I e II).

Em face do exposto, dou provimento ao recurso, para anular o processo *ab initio*, remetendo as partes ao Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes da Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho, sem divergência, conhecer do recurso para, acolhendo a preliminar de incompetência, anular o processo, determinando a remessa dos autos ao juízo dos Feitos da Fazenda.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1956.
— ASTOLFO SERRA, Presidente. — EDGARD DE OLIVEIRA LIMA, Relator.

Ciente: JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

Publicado no *Diário da Justiça* de 10 de maio de 1957, pp. 1.273-74, apenso ao n.º 106.

Tribunal de Justiça

APELAÇÃO CÍVEL N.º 27.942

Funcionário público: transferência de carreira: Condições legais.

Relator: Sr. Des. HENRIQUE FIALHO.

Apelante: OLTAHYR MARQUES.

Apelada: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA SEXTA CÂMARA

Vistos, etc.

Acordam, por votação unânime os Juizes da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, na Apelação Cível n.º 27.942, em que é apelante OLTAHYR MARQUES, e apelada a Prefeitura do Distrito Federal, negar provimento ao recurso, confirmando assim a sentença que julgou a ação improcedente.

Pretende o autor ora apelante que seja a ré, ora apelada, Prefeitura do Distrito Federal, da qual êle é funcionário, condenada a transferi-lo da carreira de servente classe "F", para a carreira de dactilógrafo, na letra inicial, e a pagar-lhe, com os juros da mora, as diferenças de vencimentos e mais honorários do seu advogado.

Entretanto, como bem mostrou a ré e decidiu a sentença recorrida, não pode o autor ora apelante amparar a sua pretensão em nenhum dispositivo legal, sendo como é certo

ao contrário, que segundo dispõem os artigos 67 e 68, do Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, a transferência de carreira é uma faculdade que a lei concede à administração, condicionada à conveniência do Serviço e jamais obrigação, estabelecendo ainda o art. 70 da citada lei a condição, para o uso pela administração daquela faculdade a existência de igualdade de padrão de vencimentos, ou igualdade de remuneração, inexistente no caso do apelante, que pleiteia ainda, como ficou dito, a diferença de vencimentos.

Não ampara também o postulante invocação do disposto no art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, por isso que como muito juridicamente observa a sentença apelada, a equiparação de que ali se cogita, tendo em vista trabalho análogo, deve ser entendida em função do cargo, ou como diz a própria lei, "para cargos ou funções idênticas atribuições e responsabilidades", o que manifestamente não é o caso do apelante.

Custas pelo apelante.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1955.

— HENRIQUE FIALHO, Presidente e Relator.

— ROBERTO MEDEIROS. — MARTINHO GARCEZ NETTO.

Ciente. — Rio, 24-11-55. — FERNANDO DE CARVALHO.

Registrado em 6 de janeiro de 1956.

*Escola Brasileira de Administração Pública
da Fundação Getúlio Vargas (*)*

BELMIRO SIQUEIRA

Dr. RAFAEL XAVIER, DD. Diretor Executivo da Fundação. Exmos. Srs. Embaixadores e Representantes, outras autoridades. Dr. BENEDICTO SILVA, operoso Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública. Distintíssimos Professôres. Outros membros da mesa. Minhas Senhoras. Meus senhores. Prezadíssimos colegas e amigos.

No decorrer de nosso curso de Administração de Pessoal, tivemos ocasião de vos lembrar que, segundo pesquisas realizadas, o mais significativo para a felicidade humana não era alto salário ou alto cargo em si, era o indivíduo saber-se considerado, era o indivíduo saber-se merecedor de atenções. Chegamos mesmo a vos dizer que a primeira tragédia registrada na Bíblia originou-se, justamente, do fato de CAIM achar que não tinha sido considerado pelo Senhor JEOVÁ: ficou magoado, aborrecido, e, interpelado pelo irmão, sua ira se ascendeu, chegando ao ponto de matá-lo.

Assim, com base científica, estribado na Psicologia Experimental, afirmamos que nada é mais importante para o bem-estar de cada um de nós do que sermos objeto de cuidados, alvo de atenções, merecedores de consideração. A partir desta afirmativa, todos os prezados ouvintes poderão aquilatar a satisfação que tivemos ao receber votos dos caros amigos, considerando-nos, elegendo-nos à posição de paraninfo da turma.

Muito obrigado! Muito obrigado pela atenção que nos deram. Amanhã, depois, daqui a anos, nós nos lembraremos com a saudade mais deleitosa e intransigível.

Chegamos ao término de quatro meses de treinamento intensivo. Vossa presença aqui, nesta solenidade, é a consagração do esforço despendido, é o coroamento dos resultados obtidos. Nas provas aplicadas e nos exames realizados na E.B.A.P., tivestes o mais pleno êxito. Voltareis agora, para as vossas repartições, para os vossos ambientes de trabalho e, lá, no "work testing", é que sentireis mais e mais o que significou este período de treinamento, é lá que ouvireis mais e mais as palavras dos professôres e é lá que tereis a oportunidade de pôr em prática os princípios e normas que orientam as mais sadias gerências administrativas. É lá, no trabalho, com novas atitudes e mais

(*) Discurso proferido por ocasião da solenidade de entrega de Certificados aos alunos que concluíram o 1.º semestre dos Cursos Intensivos, realizada em 15 de julho de 1957, no Auditório do Ministério de Educação e Cultura.

técnicos conceitos instrumentais que tereis o ensejo de lutas e embates e de vitórias e derrotas para implantação de maior eficiência na vida profissional e, em consequência, na vida particular.

A que visavam os cursos intensivos que acabais de fazer?

Proporcionar treinamento, treinamento nos diversos setores da Administração Geral, aperfeiçoar, especializar, adaptar, readaptar e integrar milhares e milhares de servidores nos seus cargos e funções públicas.

Desperdício, baixo rendimento, atritos, insatisfação... são alguns dos característicos marcantes certas áreas de nossa Administração Pública.

O desprestígio dos serviços públicos é a regra e a má-fama funcional é apanágio expressivo do funcionário público.

Isso, porém, não perdurará indefinidamente. Vós mesmos sois mais alguns dos poucos que sabem que se impõem uma renovação de atitudes e uma revolução de idéias.

A Fundação Getúlio Vargas procurou desenvolver em vós não só essa nova atitude desejável mas, também, procurou vos vender um mundo de idéias pertinentes à ciência e à técnica da Administração.

Até onde a E.B.A.P. logrou êxito?

Nós confiamos em vós e não temos dúvida que, dia após dia, diuturnamente, pelos meses e anos em fora, vossa preocupação constante será: mais eficiência no trabalho, mais eficiência até na vida particular.

Vosso esforço constante e contínuo — não duvidaremos jamais — será no sentido de, em tudo, máxime na Administração Pública, fazer mais, fazer melhor, fazer em menor tempo, fazer com menor custo e, como coroamento disso, efetivar as mais proveitosas relações humanas.

Estamos seguras de que cada um de vós, além de estar se preocupando com eficiência máxima, cuidará, sempre, de estar pondo em prática o método das três posições, que tanto vos recomendamos e que é capaz de transformar a nossa vida, a vida de nossas repartições e acelerar a marcha de desenvolvimento deste país.

Primeiro — Importa que sempre estejamos fazendo alguma coisa, — de nenhuma forma podemos ou devemos apenas consumir, é indispensável que continuamente produzamos alguma coisa e produzamos bem.

Segundo — Importa que sempre estejamos aprendendo alguma coisa, adquirindo algum novo conhecimento, desenvolvendo alguma habilidade, dominando alguma nova técnica, valorizando-nos cada vez mais: nos dias que correm, aquele que não esta se esforçando para aprender sempre mais, não está apenas parado, está retrocedendo.

Terceiro — Importa que sempre estejamos ensinando alguma coisa, passando a terceiros aquilo que sabemos fazer ou já aprendemos — preparando outros profissionais em nosso campo de ação, longe de têmos pernicioso concorrência. O que teremos é maior cooperação, mais forte colaboração e acentuado espírito de equipe e de solidariedade humana!

Este é um caminho infalível do sucesso pessoal: estar sempre fazendo alguma coisa, estar sempre aprendendo alguma coisa e estar sempre ensinando alguma coisa. Este é um procedimento que vos recomendo.

Se nos perguntassem qual o principal fator para o progresso de nosso país, responderíamos — o fator humano. Todos os nossos grandes problemas têm suas soluções condicionadas ao fator humano. Urge que lutemos desesperadamente neste sentido, no sentido de valorizar nosso potencial humano.

Em todos os setores da vida da nacionalidade, a questão é sempre a mesma: não há profissionais competentes, não há técnicos em número suficiente, a mão-de-obra disponível é precaríssima.

Poderíamos citar dezenas de repartições governamentais cujos recursos são polpidos, cujas instalações são primorosas e cujos regimentos e planos de trabalho são padrões admiráveis — mas não têm pessoal, falham e fracassam por causa do material humano.

Uma Alemanha arrebentada ontem, ressurgiu hoje. Uma Rússia que ontem não sabia fabricar trincos de fechadura, agora nos horroriza com seus engenhos bélicos. Os Estados Unidos, com alguns anos mais do que nós, andam quilômetros e quilômetros à nossa frente.

E por que esse progresso?

E por que o nosso atraso?

Sobretudo por uma coisa — diferença de potencial humano, diferença de força de trabalho, diferença de qualificações profissionais.

Formemos mais e mais profissionais competentes. Desenvolvamos sistemáticos programas de treinamento, de treinamento de chefes e de pessoal executivo, e, dentro em pouco, teremos todos os nossos grandes problemas satisfatoriamente equacionados.

Nosso grande ponto fraco é pessoal, é administração de pessoal, é administração de pessoal em todos os campos de nossas atividades.

E para solução deste problema, nenhum fator é mais preponderante que o treinamento — treinamento em todos os níveis, em todos os sentidos.

Gastemos milhões em treinamento e teremos bilhões em produtividade e bem-estar.

Nosso operário poderia forrar seis carros por semana. Mas ele só forra um. Por que? Porque lhe falta adequada atitude diante da profissão, adequada atitude diante da própria vida.

Nosso professor de Matemática poderia nos ensinar 100 problemas práticos, de nossa vida cotidiana. Mas, o que faz? Desenvolve em nós atitude de frustração, sensação de fracasso.

E os nossos seis anos de Inglês no Curso Secundário? Estudamos até literatura inglesa e nos atropelamos diante do americano que, na rua, nos falou: — "Please, where is the post office?"

Necessitamos de mais pragmatismo! Necessitamos de mais objetividade! Necessitamos de mais educação no sentido de melhor preparação para a vida e de mais treinamento, no sentido de melhor preparo para o trabalho.

Não queremos dizer que tudo está mal e que nada se vem fazendo para melhorar a situação reinante.

Vossa presença aqui seria um desmentido de tal afirmativa.

A Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, é um esforço significativo e promissor no sentido de atenuar e sanar êste estado de coisas no que concerne Administração Pública. A Fundação Getúlio Vargas é um esforço admirável de SIMÕES LOPES e outros no sentido de mais eficiência, de pretender melhores serviços públicos.

E vós que podereis fazer?

Muito. Muito.

Cada um de vós se estiverdes vos esforçando por mais eficiência pessoal e por ocupar as três posições, muito já estareis fazendo.

Façamos como a avezinha que molhava as asas no riacho e sobrevoava o incêndio da floresta batendo-as. Interpelada pelo corvo, respondeu como PASTEUR: — “Não sei se estou fazendo muito ou pouco, só sei que estou fazendo tudo que posso.”

Com êste esforço, tereis a sensação do dever cumprido, e, posso vcs garantir, nenhuma alegria é mais perene que esta.

Lutai e esforçai-vos por mais eficiência pessoal. E, se nada conseguirdes, lembrai-vos de que o esforço é o que vale e o que se leva em conta à luz da eternidade!

RECEBEMOS E AGRADECEMOS

- Américas* — Revista publicada em português, inglês e espanhol — Vol. IX — Número 7 — Julho de 1957.
- Balanços Gerais da União* relativos ao exercício de 1956 — Apresentação de contas financeiras e patrimoniais — Balanços de autarquias — Volumes I e II da Contadoria Geral da República — Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro, Brasil.
- Balanços Gerais da União* relativos ao exercício de 1956 — Análise da despesa orçamentária — Volume III da Contadoria Geral da República — Ministério da Fazenda.
- Boletim* — Órgão oficial da Universidade do Brasil — Ano IX — 26 de julho de 1957 — N.º 30 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Boletim Alemão* — Publicado pelo Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil na Alemanha — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 34 — Julho de 1957 — Bonn, Alemanha.
- Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Norte* — Notas sobre o gênero *Strychnos* no Brasil — N.º 30 — Belém — Estado do Pará, Brasil, 1955.
- Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Norte* — A Agricultura nas várzeas do estuário do Amazonas — N.º 33 — 1956 — Belém — Estado do Pará.
- Boletim da Universidade do Ceará* — N.º 4 — Janeiro/Fevereiro de 1957 — Fortaleza — Estado do Ceará, Brasil.
- Boletim da Universidade do Ceará* — N.º 5 — Março-Abril de 1957 — Fortaleza — Estado do Ceará, Brasil.
- ...de Portugal para o Brasil* — publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa. Ano IX — N.º 6 — Junho de 1957 — Lisboa, Portugal.
- F.D.C. Boletim Informativo* das atividades escolares e culturais da Faculdade de Direito de Curitiba — Órgão da Biblioteca da Faculdade. Ano I — N.º 1 — Outubro de 1956 — Curitiba — Estado do Paraná, Brasil.
- Informação Agrícola* — Ano XI — Maio de 1957 — N.º 239 — Rio de Janeiro, Brasil.
- IPASE* — Órgão do Serviço de publicidade destinado à divulgação dos objetivos, serviços e resultados do IPASE — Ano XI — N.º 49 — Maio/Junho 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.º 72 — Junho de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Mensário Estatístico-Atuarial* — Boletim do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, a cargo da Divisão Atuarial. Ano V — N.º 55 — Julho de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional de Informação. N.º 537 — 17 de agosto de 1957 — Ano XI — Palácio da Foz — Lisboa, Portugal.
- Revista do Conselho Nacional de Economia* — Ano VI — N.º 44 — Março/Abril de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.
- Revista da Escola de Minas* — publicação técnica sob os auspícios do Diretório Acadêmico da Escola Nacional de Minas e Metalúrgica da Universidade do Brasil. Vol. XXI — N.º 1 — Junho, 1957 — Ouro Preto — Estado de Minas Gerais, Brasil.
- Revista Forense* — publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação. Ano 54 — fascículos 643 e 644 — Vol. 160 — Janeiro/Fevereiro de 1957 — Rio de Janeiro, Brasil.

RIO DE JANEIRO — BRASIL -- 1958

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Redação e Administração

TELEFONES : Redação	{ 42-7937		
	22-9961	Ramal	515
Administração ...	22-9961	»	527
Expedição	{ 42-7141		
	22-9961	»	555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Assinatura anual	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior	Cr\$ 200,00
Número avulso	Cr\$ 10,00

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.

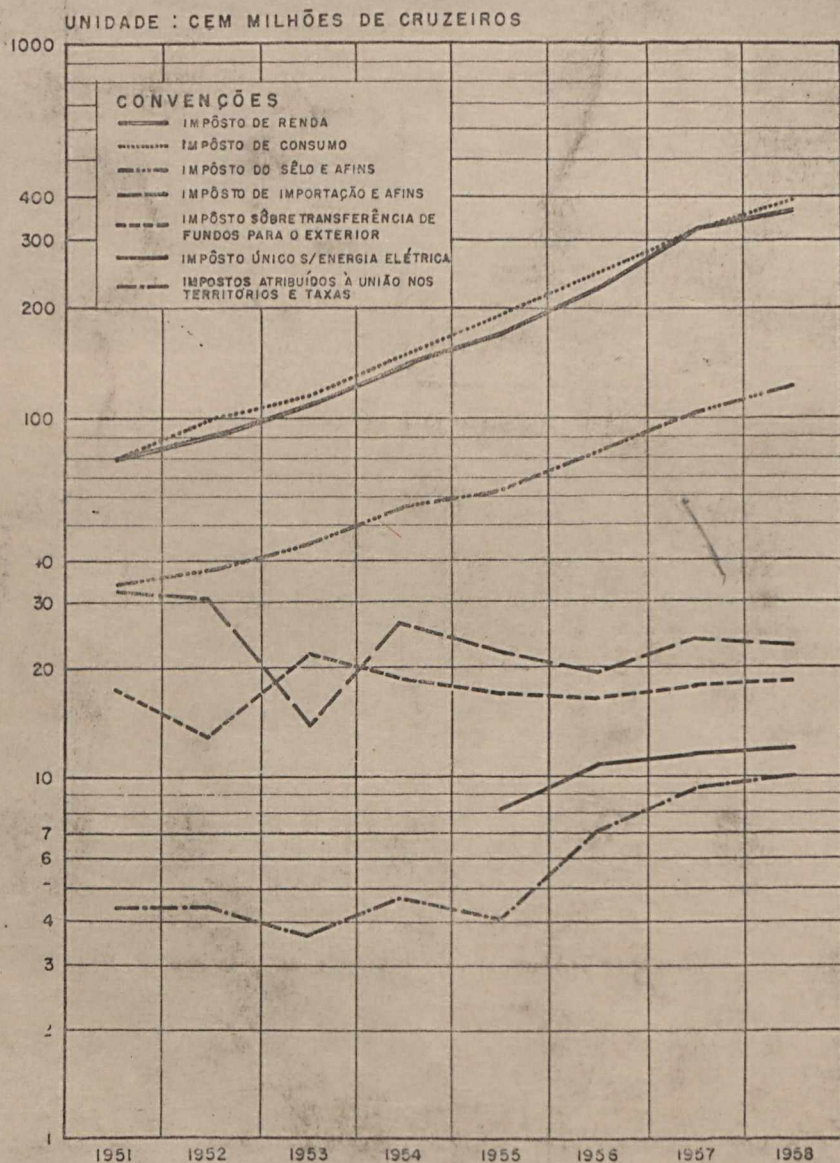
Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1958

REDA TRIBUTÁRIA



NOTA : OS DADOS DE 1957 E 1958 SÃO VALORES PREVISTOS.