

Dasp.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

44 7 370.0005
R424



**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO 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

Carlos Mário Faveret

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



CASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1933)

ANO XX

JULHO - 1957

VOL. 76 - N 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A Justiça Administrativa	3
ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO	
✓ As economias de após guerra — Clearings e operações triangu- lares — Iralton Benigno Cavalcanti	6
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
✓ Considerações sobre o recrutamento e a formação profissional do pessoal do Estado — Paul-Victor Collin (Tradução de Lygia Azevedo)	24
ADMINISTRAÇÃO ESPECIFICA	
✓ A conservação dos recursos naturais — W. Duarte de Barros	39
✓ T.V.A. Origens e Evolução — Hugo Wahrlich	63
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
✓ Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura do Distrito Federal (Criação de subprefeituras) — I — Anteprojeto de lei	95
DOCUMENTÁRIO	
✓ Relatório sobre a situação econômica e financeira do País — (Dis- curso proferido pelo Deputado Wagner Estelita, Presidente da Comissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, de acordo com o art. 174 do Regimento Interno)	160

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Págs.

DOCTRINA

- ✓ A evolução legislativa do mandado de segurança — Arnold Wald 194

PARECERES

Consultor Geral da República

- Aposentadoria de auditor, com vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Militar 204
Enquadramento de assistente social como procurador de Autarquia 205

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

- Posse. Impossibilidade de antecipação de seus feitos. Revisão dos atos administrativos pela própria administração. Princípios que a norteiam. Nulidade absoluta e nulidade relativa 206

- Direito disciplinar — sua autonomia em relação ao Direito Penal. Princípios que informam o direito disciplinar. Interpretação do art. 213 do E. F. 207

- Preenchimento, mediante acesso, de cargo isolado, de provimento efetivo, por ocupante de outro cargo da mesma natureza no Hospital dos Servidores do Estado. Disposição regulamentar em flagrante oposição ao estatuído na Lei nº 1.534, de 1952, que exige prévio concurso de provas, ou de provas e títulos 209

Comissão de Acumulação de Cargos

- Lícita a acumulação de cargo do Ministro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro com o cargo de Professor Cate-drático de Direito Civil da Faculdade de Direito de Niterói, da Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Saúde 212

- As Polícias Militares se aplica o que dispõe no § 3º, do art. 182 da Constituição Federal, podendo ser o oficial nomeado para cargo público, estranho à sua carreira, desde que transferido para a reserva 214

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

- Opção. Efeitos. Questão complexa, insolúvel em mandado de segurança. Recurso desprovido 216

- Inspetor de trabalho: sua remoção, de ofício, por ato do Ministro do Trabalho; sua legalidade 220

Tribunal Superior do Trabalho

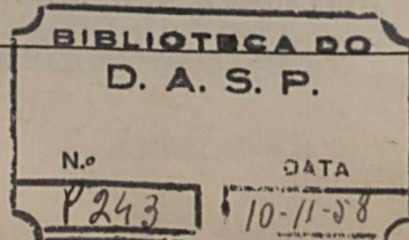
- Cargo de chefia efetivo, em que foi aprovado o empregado, não poderá ser convertido em comissão, infringindo a disposição contida no art. 468 da C.L.T. 222

NOTAS

- Assistência Técnica. Acôrdio entre o Brasil e as Organizações das Nações Unidas. Decreto nº 41.650, de 4-6-57 que promulga o acôrdio 224

- Publicações recebidas 228

- Colaboram neste número 230



A Justiça Administrativa

VEZ por outra, volta à evidência dos debates o problema da criação, entre nós, de uma justiça administrativa autônoma.

Alguns episódios recentes, em que o contróle dos atos administrativos pela justiça comum tem resultado em pesados encargos para o erário público e subvertido a organização dos quadros do funcionalismo, vieram emprestar coloração mais viva aos argumentos dos que advogam essa criação.

Naturalmente que quando pôsto nos termos elevados em que o colocamos o problema é estranho a restrições de ordem pessoal, pois que se cinge a um sistema, cujos desacertos nascem da assincronia entre o caráter altamente especializado da administração pública moderna e o espírito de generalização tão próprio da formação do magistrado comum.

Na correta observação de MARCELO CAETANO,

“Os magistrados judiciais não estão afeitos ao ambiente, às necessidades e aos processos da administração; tendem a dar sistematicamente razão aos particulares e a embaraçar a ação dos órgãos administrativos; e a acumulação dos pleitos do fóro ordinário com as questões do contencioso administrativo faz protelar as decisões com prejuízo geral”.

Mesmo nos regimes presidencialistas, em que está sempre presente a sombra do receio da hipertrofia do Executivo, a oposição ao julgamento soberano das questões administrativas pela justiça comum ganha, cada dia que passa, maior vigor.

CASTRO NUNES dá o seu autorizado testemunho no sentido de que

“Os Estados Unidos estão se rendendo às necessidades práticas de um mecanismo mais flexível às peculiaridades dos problemas econômicos, sociais, fiscais etc., que demandam especialização de conhecimentos alheios à educação estritamente jurídica do magistrado”.

JAMES LANDIS, com a mesma convicção, já acentuara que “o serviço público moderno é um daqueles campos nos quais a formação da lei resulta menos de generalizações e de princípios deduzidos da majestosa autoridade dos livros de texto e dos casos judiciais, do que de um juízo prático baseado em tôdas as considerações disponíveis e tendente a resolver, através do método mais conveniente e pragmático, os casos particulares”.

Um certo fetichismo pelo sistema da unidade de jurisdição tem sido, no Brasil, o maior obstáculo à instituição da justiça administrativa, uma vez que o velho argumento político do alarme contra os abusos que poderiam advir do fato de ser a administração incumbida de julgar seus próprios atos não resistiu ao trabalho abrasivo das críticas que o assediaram por todos os lados.

Talvez nem mesmo ROSCOE POUND se animasse, hoje, a dizer, com a ênfase de outrora, que

“Um dos mais graves aspectos da decisão administrativa consiste no fato de que os órgãos administrativos atuam como juizes de causas, nas quais são também autores, de sorte que, assim, funcionam como juizes em causa própria, promovendo verdadeiros processos perante si mesmos e exagerando a importância de sua tarefa específica a ponto de considerarem indignos de atenção os direitos individuais, as garantias constitucionais e as leis do país”.

No Estado a que chegou, a questão não mais pode ser tratada em termos assim tão extremados, ou através de libelos que transformem em regra geral as falhas ocasionais da administração, as quais não apresentam maior gravidade nem maior incidência que as de outras instituições. Por outro lado, não justifica a afirmação da incompatibilidade absoluta entre o princípio da unidade de jurisdição e a existência da justiça administrativa, dado que esta pode ser integrada no aparelhamento judiciário comum.

Há, como se sabe, duas soluções principais para o problema da organização da justiça administrativa:

- o sistema do administrador juiz, também chamado de administração contenciosa; e
- o sistema dos tribunais administrativos.

A primeira dessas soluções repele, evidentemente, o princípio da unidade de jurisdição, mas a segunda o aceita e a êle se acomoda.

da, como bem o demonstraram TITO PRATES DA FONSECA, SEABRA FAGUNDES e tantos outros estudiosos da matéria.

Na sua melhor forma, os tribunais administrativos são constituídos de juizes investidos das mesmas garantias asseguradas à magistratura comum, e têm o caráter de órgãos jurisdicionais especializados na apreciação das questões contenciosas suscitadas pelas atividades dos serviços públicos. Integram o Poder Judiciário, a exemplo do que acontece com os Tribunais do Trabalho.

Assim, nem mesmo o supersticioso respeito ao princípio da jurisdição una seria obstáculo legítimo à criação da justiça administrativa, peça sem a qual nunca estará completo o trabalho de reforma de nossa administração pública nem suficientemente protegido o patrimônio desta última contra a delírios do interesse particular.

✓ *As Economias de Após-Guerra. Clearings e Operações Triangulares*

IRALTON BENIGNO CAVALCANTI

SUMÁRIO

1. O controle de câmbio — 2. Os fundos de estabilização — 3. O Fundo Monetário Internacional — 4. Opinião de PAUL FOUCHET sobre a evolução dos controles de câmbio — 5. Os acordos bilaterais ou convênios — 6. Distinção entre clearing e convênio — 7. A E.P.U. (União Européia de Pagamentos) — 8. O valor da moeda-convênio — 9. Clearings bancários e contratuais — 10. Mercadorias compreendidas nos convênios — 11. A forma de liquidação dos convênios — 12. Compensação triangular dos saldos — 13. Mercadorias em trânsito — 14. Compensação privada — 15. Operações Triangulares.

“La guerre avait accumulé une telle quantité de ruines qu'il était matériellement impossible d'en faire supporter la reconstruction par ceux qui les avaient provoquées sans risquer de prolonger presque indéfiniment le bouleversement de l'économie mondiale”.

(PAUL FOUCHET, *Les Accords de Clearing*. Leurs Origines. Leurs répercussions. Paris, Éditions A. Pedone, 1936, p. 22).

DE fato, antes de 1914, a economia mundial se desenvolvia debaixo da mais completa liberdade de ação no comércio internacional. A lei da oferta e da procura tinha seu campo de aplicação aberto, influenciando não só no mercado monetário, fazendo oscilar as taxas de conversão de câmbio através de um mecanismo normal e espontâneo — o movimento de livre circulação de capitais —, como também no mercado comercial, em que os preços das mercadorias eram o resultado real da competição livre dos povos e não o efeito da aplicação obrigatória de taxas oficiais de câmbio, que a Primeira Grande Guerra nos legou, que a crise de 1929 veio consolidar mais ainda e que a Segunda Guerra Mundial só poderia conservar pela necessidade imposta aos Governos de equilibrar suas economias abaladas pela inflação resultante dos fenômenos em causa.

1. *O controle de câmbio* — Daí haver surgido como medida de proteção da economia dos Estados o regime de controle de câmbio, na sua acepção mais larga, isto é, como política do Governo, nesta se compreendendo toda:

as precauções e expedientes que os órgãos governamentais julguem necessário tomar para salvaguarda dos interesses da economia nacional.

PAUL FOUCHET, em sua obra citada, afirma que o contróle de câmbio atingiu o seu auge quando da crise de 1929 com o estabelecimento das contas bloqueadas e a proibição mais ou menos absoluta de exportar capitais (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 22).

Não fôsse a eclosão da Primeira Guerra Mundial, os seus efeitos sobre os mercados internacionais, as vicissitudes por que teriam de passar os Estados vencedores e vencidos diante de seus compromissos, as situações dos países neutros, o mesmo se dizendo com relação à crise de 1929 e à Segunda Grande Guerra, as operações de câmbio se regeriam pelo jôgo livre do padrão-ouro que, no dizer de CAÑELLAS, funcionou sem inconvenientes nos negócios do século passado e até a Primeira Guerra Mundial (MARCELO G. CAÑELLAS, *Cambios Internacionales — Técnica economia-política* — edição da Libreria Editorial "Ciencias Económicas", Buenos Aires, 1954, p. 10).

As operações de câmbio internacional seriam, segundo ainda CAÑELLAS, uma consequência do comércio exterior das nações, da existência de diferentes sistemas monetários vigentes em cada país e das variações de cotação das moedas, como resultado da oferta e da procura das mesmas.

Da liberdade de circulação das moedas, do fato de não existirem obstáculos nem fronteiras que possam detê-las, resulta a sua conversibilidade ou livre troca de umas pelas outras, de acôrdo com a aceitação que cada uma tiver nos mercados internacionais. Num período de normalidade como o que antecedeu a 1914, durante a segunda metade do século passado e o começo do século XX, ensina PAUL FOUCHET que, até o conflito de 1914, a situação econômica geral era relativamente estável.

"As crises inevitáveis se sucediam segundo ciclos normais: nenhuma apresentava êsse caráter de intensidade, ameaçando a organização do mundo econômico, que elas freqüentemente revestiram desde a guerra" (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 18).

Continuando, PAUL FOUCHET afirma que

"Os câmbios, tão sensíveis às perturbações que pesam sobre a atividade internacional, também refletiam, êles próprios, êsse estado de equilíbrio geral acusando apenas flutuações quase insignificantes" (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 18).

As flutuações mínimas dos câmbios propiciavam, de fato, um clima de confiança imprescindível à livre circulação dos capitais, à movimentação das moedas, à sua troca ou conversibilidade. DIONÍSIO V. J. BARTHE observa que se pode afirmar que o padrão-ouro foi o regime que prevaleceu nas relações monetárias internacionais e que a absoluta confiança na conversibilidade das divisas dos principais países permitiu em muitos casos a sua assimilação ao ouro mesmo (DIONÍSIO V. J. BARTHE, *El Control de Cambios como instrumento de política econômica*, Buenos Aires, 1954, p. 15).

CAÑELLAS, em sua obra citada, tratando dos câmbios internacionais em regime de moeda inconvertível, ensina que

“Na maioria dos casos, a intervenção do Estado por meio do controle, teve por *objetivo original*, pôr freio aos movimentos de capitais. Foi um remédio necessário diante da nova “sensibilidade” dos capitais, que já não seguiam a política do desconto, existindo então um “ânimo de fuga” entre os capitalistas no sentido de procurar sempre a maior segurança com independência dos rendimentos. O controle de câmbio foi necessário pela falta de confiança” (CAÑELLAS, *op. cit.* p. 82).

Vê-se, pelo exposto, que o regime de controle de câmbio reflete não mais aquela época de liberdade absoluta de circulação das moedas, mas a de restrições oriundas das circunstâncias particulares de cada país, cuja moeda se enfraqueceu, tornando-se inconvertível. Matéria tipicamente de interesse dos governos, o controle de câmbio é fruto do intervencionismo estatal, daí dizer CAÑELLAS que se entende por controle de câmbio

“... a centralização de todas as operações sobre câmbio em mãos da autoridade pública.” (CAÑELLAS, *op. cit.* p. 123)

E que, com relação a seus objetivos,

“... o controle de câmbio se pode definir como o conjunto de normas destinadas a procurar o equilíbrio do balanço de pagamentos, de acordo com as diretrizes que em política econômica e social adotar o Estado (CAÑELLAS, *op. cit.* p. 123).

PAUL ENIZIG, citado por FOUCHET, define o controle de câmbio como englobando todas as formas de intervenção da parte de uma autoridade monetária qualquer (Governos, Bancos Nacionais, ou organismos especialmente criados para esse efeito) cujo fim seja modificar as tendências que afetam o curso do câmbio (V. PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 9).

Sendo o fim do controle modificar as tendências que afetam o curso do câmbio, logo se compreende que, debaixo desse regime, a cotação de câmbio já não reflete o jogo livre das moedas, nem o resultado do movimento de exportação e importação de mercadorias, mas o efeito artificial dos expedientes que adotar a autoridade monetária que tiveram por finalidade alterar a cotação de divisas resultante do seu movimento de circulação afetado pela lei da oferta e da procura (V. DIONÍSIO V. J. BARTHE, *op. cit.* p. 46).

O controle de câmbio funciona, assim, como um meio prático adotado pelos países que tiveram necessidade de controlar o seu comércio exterior, após o advento da grande crise de 1929, época em que alcançou esse regime o seu ponto culminante (V. CAÑELLAS, *op. cit.* p. 81).

2. *Os fundos de estabilização* — Com o fim de corrigir a instabilidade dos câmbios, procuraram internamente os países criar um sistema capaz de prevenir as oscilações repentinas resultantes de desequilíbrios no comércio

exterior. Imaginaram-se, então, os fundos de estabilização. No dizer de CAÑELLAS,

“Um fundo de Estabilização é um conjunto de disposições de baixo de um controle central, destinado a intervir no mercado dos câmbios para evitar as flutuações indesejadas nas cotações” (CAÑELLAS, *op. cit.* p. 81).

A função principal dos fundos de estabilização, segundo DIONÍSIO V. J. BARTHE, é

“... a de afrontar os desequilíbrios temporários de balanços de pagamentos, evitando bruscas flutuações e suas inevitáveis consequências quando se lhes somam os efeitos da especulação e a intranquilidade com relação ao futuro da própria moeda” (DIONÍSIO V. J. BARTHE, *op. cit.* p. 43).

Quando, porém, a brusca flutuação dos câmbios não fôr devida a reservas financeiras, possibilitando os grandes movimentos de fundos líquidos e sua especulação, mas deite raízes em tendências do mercado pela competição internacional de preços das mercadorias, corrigir as flutuações dos câmbios nesse particular não competiria aos fundos de estabilização, caberia ao Governo adotar medidas de restrições, estabelecer um controle de câmbio que se combinasse com as medidas adotadas e que transcendesse ao simples campo monetário. Neste sentido é que DIONÍSIO V. J. BARTHE diz que as tendências do mercado, nesse caso, obedecem, em geral, a causas estruturais (BARTHE, *op. cit.* p. 44).

CAÑELLAS afirma que os fundos de estabilização por sua insuficiência foi um sistema que findou por ser substituído pelo controle de câmbio propriamente dito.

3. *O Fundo Monetário Internacional* — No campo internacional, firmou-se uma convenção que tomou o nome de Acôrdo de Bretton Woods, localidade nos Estados Unidos onde se realizou a conferência internacional de que resultou aquela convenção, mediante a qual se criou o Fundo Monetário Internacional (World Bank) com o fim precípua de

“... proporcionar a estabilização monetária capaz de tornar ativas as trocas comerciais internacionais” (HAROLDO R. LEVY, *Prática Cambial no Brasil*, Edição de Max Limonad, 1956, p. 296).

O Brasil, como todos sabemos, é membro do Fundo Monetário Internacional. A paridade declarada de nossa moeda é Cr\$ 18,50 por dólar. Assim é que, quando do restabelecimento do câmbio livre entre nós pela Lei 1807, de 7-1-53, se estatuiu no art. 2.º do Dec. 32.285, de 19-2-53, que as taxas cambiais em vigor para o mercado de taxa oficial são as fixadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) resultantes da paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional.

Vigoram, assim, para as operações de câmbio referentes a exportação e importação de mercadorias, as taxas oficiais de câmbio. O regime de câmbio

bio livre instituído pela Lei 1.807, em que vigoram as taxas livremente convencionadas pelas partes, não alcança as operações de câmbio referentes ao movimento de exportação e importação de mercadorias.

4. *Evolução Histórica dos Contrôles de Câmbio* — Estudando a evolução histórica dos controles de câmbio, PAUL FOUCHET dividiu-a em dois grandes períodos: durante a guerra e após a guerra. Diz êle que

“A idéia comumente admitida no fim da guerra era a de que o controle dos câmbios tinha sido instituído para remediar a falta de estabilidade monetária resultante do abandono do padrão-ouro, do desequilíbrio dos balanços comerciais dos beligerantes, e da especulação sobre os câmbios” (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 30).

Esperava-se que desaparecesse o controle de câmbio, finda a Primeira Grande Guerra, por inutilidade prática dessa medida. O retorno ao equilíbrio tão esperado não se prolongaria por muitos anos. A crise de 1929, nas expressivas palavras de FOUCHET,

“...veio abrir o terceiro e último capítulo da história monetária contemporânea...” (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 32).

Atingindo o comércio, PAUL FOUCHET observa que

“Quando a crise veio a alcançar os balanços comerciais exasperando os particularismos nacionais, o equilíbrio dos pagamentos então se rompeu: a estabilidade monetária estava ameaçada.” (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 40).

A maior parte dos países devedores foi obrigada a estabelecer moratória parcial, o que representava mais um golpe no comércio exterior.

Os olhos especializados dos comerciantes internacionais se voltaram para os países onde não tivesse sido instituído moratória, o que significava ameaça evidente de paralisação do comércio exterior com as outras nações.

5. *Acôrdos Bilaterais* — Entraram, então, os Governos em negociações; reclamou-se a especialização dos técnicos e os entendimentos culminaram na aplicação de um sistema de pagamentos por compensação.

Em 1944, quando da Conferência Internacional de Bretton Woods, um dos pontos de maior dificuldade se referia exatamente aos saldos bloqueados, que se acumularam em alguns países como efeitos da guerra. Apesar dos esforços empreendidos para incluir no Acôrdo de Bretton Woods o problema dos saldos bloqueados, venceu o ponto de vista britânico sustentado pelo representante da Grã-Bretanha, Lord KEYNES, no sentido de excluir-se do Acôrdo a questão daqueles saldos.

PAUL FOUCHET, ao examinar o mesmo problema antes da Segunda Guerra Mundial, observou que as negociações dos Governos tenderiam para a aplicação de um sistema velho de pagamento: os Clearings extensivos aos câmbios comerciais entre as nações. A história se repetiu, de fato, ao fim da Segunda Grande Guerra. Os países devedores teriam de solucionar a questão

através de acôrdos bilaterais com os credores, conforme ensinamento de DIONÍSIO V. J. BARTHE (*op. cit.* p. 113).

POUL NYBOE ANDERSEN, ao prefaciara versão espanhola de seu livro "*Bilateral Exchange Clearing Policy*", traduzido por JOSÉ DIAZ GARCIA sob o título de "*La Política Económica en el Clearing Internacional*", observou que

"durante a primeira época posterior a 1931, ano fatal em que apareceram os convênios bilaterais de clearing, chegou a predominar a opinião geral de que este sistema de comércio e pagamentos se desvaneceria outra vez, tão pronto tivesse sido vencida de certo modo a crise mundial."

6. *Distinção entre Clearing e Convênio* — Cabe aqui observarmos que o conceito de clearing é mais amplo do que o de convênio. *Clearing*, na definição de POUL NYBOE ANDERSEN,

"... é uma forma de pagamento que se caracteriza pela compensação de débitos e créditos" (POUL NYBOE ANDERSEN, *op. cit.* p. 3).

PAUL FOUCHET ensina que se distinguem três espécies de clearings:

- "a) O clearing unilateral;
- b) O clearing bilateral;
- c) O clearing multilateral" (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 41).

Convênio, valendo-nos da definição adotada por HAROLDO R. LEVY, significa:

"Ajuste entre dois países, para regular, entre si, seu comércio exterior (acôrdos bilaterais) e, em alguns casos também, o movimento financeiro de pagamentos. A moeda, adotada como mero símbolo escritural, não importa muito qual seja, pois tem apenas efeito contábil numérico para acerto dos saldos" (HAROLDO R. LEVY, *op. cit.*, p. 304).

Como que num gracejo acrescenta aquê autor que

"... Poderiam ser adotados *palitos*, por exemplo. Em geral, porém, é adotada a moeda de um dos países convenientes ou o dólar-convênio."

Os convênios bilaterais são uma espécie de clearing cujo âmbito, como o próprio nome indica, só alcança a área monetária compreendida pelos dois países convenientes. Já o clearing, sendo plurilateral, abrange área maior e é interessante observarmos que PAUL FOUCHET, escrevendo antes da Segunda Guerra Mundial, afirmava que o clearing multilateral

"... é um processo que não encontrou ainda lugar além das construções teóricas."

Parecia-lhe difícil a aplicação dos clearings sob a forma plurilateral, com a extensão do seu terreno geográfico, porque

“...cada acôrdo de clearing é um convênio *sui generis*, estreitamente ligado à situação particular, econômica, financeira e monetária de cada uma das partes contratantes.” (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 115).

7. *A E.P.U. (União Européia de Pagamentos)* — Mas, a realidade hoje é outra e verificamos que dos convênios bilaterais se originaram os plurilaterais de pagamentos, de que é exemplo típico a E.P.U. que, no dizer de HAROLDO R. LEVY “...vem prestando inestimáveis serviços ao desenvolvimento do comércio exterior de seus associados” (HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* p. 283).

8. *O Valor da Moeda-Convênio* — Sob o aspecto histórico, observa NYBOE que os convênios de clearing são filhos da miséria (“Kinder der Not”, na expressão dos alemães). Ao arrebentar a Segunda Guerra Mundial, os convênios de clearing e sua política foram postos ao inteiro serviço da economia de guerra. Com os créditos congelados e o risco que experimentaram as exportações para os países empobrecidos, voltou-se à aplicação de métodos primitivos de política comercial, a que os Governos credores houveram por bem acorrer, sob pena de paralisação do comércio exterior com aqueles países. Era a adoção do sistema de troca de mercadoria por mercadoria (“Commodity clearings”) em que, guardando os princípios dos convênios de pagamento, não entram em linha de conta as divisas. (V. a respeito, NYBOE, *op. cit.* p. 12).

ARRIGO BORDIN, em sua obra intitulada *Lezioni di Politica Economica Scambi Internazionali e Moneta* (edição de G. GIAPPICHELLI, Turim, 1948, p. 348), ensina que os acôrdos de compensação ou

“... Os clearings bilaterais são acôrdos entre dois Estados com o fim de regular a totalidade ou uma parte do seu mútuo tráfico internacional de caráter comercial e financeiro e eventualmente de saldar posições de débitos anteriores de um Estado para com o outro, sem que haja passagem de valor de um ao outro país.”

Estabelecem, assim, os clearings bilaterais uma forma de pagamento pela compensação de débitos e créditos estrangeiros, figurando como meio de liquidação uma moeda de valor apenas contábil — a moeda-convênio ou escritural. Por isso falamos, por exemplo, em dólares alemães quando nos referimos à moeda do convênio bilateral, atualmente em fase de liquidação, embora todos saibamos que a moeda alemã é o marco (Deutsche Mark).

E’ interessante observarmos que, não havendo passagem de divisas entre os comerciantes que transacionarem com as mercadorias compreendidas no convênio, tanto o pagamento de exportações como o de importações de mercadorias se fazem à autoridade monetária competente em moeda nacional. Para êsse fim se criaram as Caixas de Compensação.

9. *Clearings Bancários e Contratuais* — Os clearings foram estudados por ANTÔNIO DE MIGUEL como instrumentos anormais do comércio. Observa

êsse autor que, tendo-se chegado ao sistema de crédito bancário, desde o seu aparecimento, os pagamentos internacionais se fazem por via de compensação. Esta, porém, se opera espontaneamente, razão por que ANTÔNIO DE MIGUEL¹ chama de normal, espontâneo, automático ou bancário, o clearing operado, não em virtude de acórdos entre Estados, mas realizado pela circulação livre das divisas que, dêsse modo, tocariam diretamente as mãos dos comerciantes exportadores e importadores, sem interferência de nenhuma autoridade governamental, podendo ser livremente negociáveis entre eles e os bancos ou quaisquer outros intermediários. Este tipo de clearing, entretanto, só funciona entre os países "... que têm completamente livres as reservas financeiras e monetárias, isto é, onde existe liberdade para o movimento de capitais através das fronteiras e onde o comércio de divisas está livre também de qualquer regulamentação ou obstáculo oficial" (ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.* p. 125).

Daí afirmar NYBOE que

"... um convênio de clearing pode ser considerado em si mesmo como uma espécie de controle de câmbio, assim como de um país com clearing sempre pode dizer-se que introduziu o controle de câmbio com relação à parte correspondente de sua balança de pagamentos" (NYBOE, *op. cit.* p. 15).

O fato é que, não existindo, conforme já dissemos acima, a circulação livre das moedas entre os países de convênio, as correntes recíprocas de dinheiro que se estabelecem entre os países de economia não controlada se substituem pelas correntes internas em cada país e em moeda nacional.

ANTÔNIO DE MIGUEL nos dá em sua obra uma demonstração muito interessante sob a forma de gráfico. Ilustra-nos, por assim dizer, com uma visão concreta de como funciona o sistema de convênios, o qual

"no que se refere a circulação internacional de capitais e ao movimento do dinheiro, ficam abolidos ou reduzidos a um mínimo, acabando cada país por constituir um compartimento estanque."

Desaparecidas entre os países contratantes as correntes recíprocas de moeda com o estabelecimento dos clearings bilaterais, o pagamento das exportações e importações sendo feito em moeda nacional à Caixa de Compensação, esta

"...paga aos exportadores nacionais *exclusivamente* com os fundos fornecidos pelos importadores nacionais. A Caixa não faz antecipações nem executa, ainda que tendo a disponibilidade, nenhum pagamento se o importador estrangeiro não tiver, por sua vez, executado o depósito junto à Caixa de Compensação de seu país" (ARRIGO BORDIN, *op. cit.* p. 350).

10. *Mercadorias Compreendidas nos Convênios* — Durante a vigência dos clearings bilaterais, realiza-se o movimento de exportação e importação.

Cabe, pois, aqui ligeiramente falarmos com que bens se relaciona o movimento em causa. Na lição de ANTÔNIO DE MIGUEL,

“Fundamentalmente os clearings não devem incluir mais mercadorias que as originárias dos dois países que o acordam... Entretanto, já se disse que um dos perigos do clearing era que o país com posição criadora reexportasse ao país devedor mercadorias de um terceiro país, com prejuízo dêste e do país comprador” (ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.* p. 136).

11. *A Forma de Liquidação dos Convênios* — Os países convenientes entram em acôrdo a respeito do tempo de duração do clearing, do *quantum* máximo a que deve atingir o seu movimento de negociações, assim como estipulam *a priori* as normas de liquidação no que concerne aos modos e formas por que se regularizarão os débitos ou créditos que, findo o prazo de vigência, figurem como saldo resultante do intercâmbio.

HAROLDO R. LEVY diz que

“A êste saldo, no momento de cada ajuste, chama-se *pontas do clearing*, como que para indicar que aquela parcela despontou, se tornou saliente, ficou fora, para cima ou para baixo, dos múltiplos acertos genéricos a balancear” (HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* p. 282).

A operação cambial pròpriamente dita se dará nesse momento da liquidação das *pontas do clearing*. Aí é que haverá câmbio no sentido de transferência de fundos ou seja a conversão do saldo na moeda do país credor, quer na base de conversibilidade do curso do ouro, quer em moeda livremente arbitrável, como o dólar. Podem, porém, as partes contratantes convenionar *a priori* outra forma de liquidação.

E' importante a forma de liquidação do saldo porque, ao movimentar-se a Conta Clearing na conclusão de uma multiplicidade muito grande de operações, deve o país conveniente observar em que base negocia. Sendo a moeda-convênio de valor apenas contábil, não serve para a aferição dos preços por não representar a taxa oficial de câmbio a cotação verdadeira da moeda nacional, que deverá ser procurada ou no seu valor de troca por uma livremente arbitrável ou, como entre nós, no mercado de câmbio livre. Fácilmente se compreende êsse cuidado que se deverá tomar, movimentando-se a Conta Clearing, porque, se o saldo a ajustar-se no fim do Acôrdo tiver de ser convertido em dólares, por exemplo, em vez de o clearing, que foi estabelecido em consequência do contrôlo do comércio exterior de divisas (V. ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.* p. 145) ter beneficiado o país, poderá ter causado a sua execução até mesmo vultosos prejuízos (A respeito, v. opinião de HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* p. 283).

12. *Compensação Triangular dos Saldos* — Os acôrdos bilaterais não são perfeitos, ANTÔNIO DE MIGUEL observa que

“... Só o seriam no caso, improvável, de que os países saudassem totalmente seu comércio sem deixar nenhum dêles saldo credor junto ao outro que seria bloqueado indefectivamente. Pode, porém,

sucedem que a intervenção de um terceiro país, com posição diferente em relação a cada um desses dois, permite a compensação triangular" (ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.* p. 136).

O mesmo remédio já preconizara PAUL FOUCHET em 1936 afirmando que esta "supercompensation" dos saldos de clearing apresentaria evidentemente a grande vantagem de evitar o acúmulo de fundos intransferíveis nas Caixas de Compensação (PAUL FOUCHET, *op. cit.* p. 116).

NYBOE ensina que

"Os acordos de clearing em que participam mais de dois países podem adotar várias formas. Em seu convênio de clearing, A e B podem inserir uma cláusula estipulando que os saldos do clearing possam ser transmitidos a um terceiro país que queira comprar esses créditos aos tipos oficiais de câmbio. Pode supor-se que esse terceiro país tem uma dívida de clearing que pode ser compensada mediante tal transação" (NYBOE, *op. cit.* p. 291).

13. *Mercadorias em Trânsito* — Dissemos linhas atrás que as mercadorias que deverão incluir-se na lista das negociáveis pelos países convenientes devem ser originárias de seu território. Por isso ensina ANTÔNIO DE MIGUEL que

"O trânsito está expressamente excluído dos acordos para evitar que os exportadores dos terceiros países possam aproveitar-se do clearing, com prejuízo dos comerciantes dos dois países que acordaram o convênio, para obter o pagamento de suas mercadorias" (ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.*).

A mesma observação é feita por NYBOE ao afirmar que

"Em conjunto, os convênios de clearing devem ter estimulado grandemente o comércio direto entre os países de origem e consumo. Por outro lado, não somente tem sido mantido algum comércio de trânsito, como também, quando incluído, tem aumentado" (NYBOE, *op. cit.* p. 64).

A matéria assume maior importância nos países que adotam o sistema de convênios porque a cláusula *em trânsito* tem, em geral, o mesmo alcance do transbordo para a efetivação de operações triangulares. Ao assunto voltaremos ao tratarmos no item 15 desta última modalidade de operação.

14. *Compensação Privada* — Assim como o comércio em trânsito foi excluído normalmente das estipulações dos clearings, também a compensação privada, isto é, a troca de mercadoria por mercadoria, geralmente não é admitida pelos países convenientes.

ANTÔNIO DE MIGUEL situa a compensação privada entre o clearing normal ou seja o operado, pela circulação livre de capitais e o contratual em que se suprime a movimentação de divisas. Considerada de um ponto de vista estritamente técnico é um meio de liquidar-se uma operação comercial

fora do clearing. Daí afirmar ROGER TRAUB que essa espécie de operação comercial se generalizada conduzirá ao abandono do sistema de clearing oficial. Relata-nos ainda êsse autor que a Itália, em resposta ao pedido de informação da Sociedade das Nações sobre os acôrdos de clearing, declarou que lá onde não funcione normalmente o clearing é que se faz sentir a necessidade de recorrer-se à compensação privada (ROGER TRAUB, *Le Contrôle des Changes*, edição da Librairie Générale de Droit & Jurisprudence, Paris, 1939, p. 129).

NYBOE nos ensina que as compensações privadas floresceram nos anos de crise, declinaram no período de 1934-1939, e se aplicaram em grande parte ou mesmo totalmente à margem do clearing.

Um fenômeno interessante relatado por NYBOE e que se deu na Alemanha e se alastrou por tôda parte, conduziu aquêlo país a decretar em 1 de janeiro de 1935 uma proibição geral das transações de compensação. E' que as importações suplementares "estavam freqüentemente compensadas por exportações que tinham sido efetuadas de qualquer modo e que com freqüência se pagavam prêmios pelos importadores aos exportadores do mesmo país para tornar possíveis as exportações necessárias" (NYBOE, *op. cit.* p. 59).

Valendo-nos ainda dos ensinamentos de NYBOE, temos a considerar que

"Além de dar lugar em alguns casos a efeitos adversos, a compensação privada também podia considerar-se *contrária aos princípios fundamentais do clearing*, segundo os quais todos os créditos devem sujeitar-se a uma compensação total, visto que os credores devem ser cobertos pela ordem cronológica dos pagamentos dos devedores" (NYBOE, *op. cit.* p. 60).

De fato, como bem argumenta êsse escritor, não é razoável que alguns credores possam evadir dessa ordem e dos períodos de espera relacionados com ela mediante acôrdo de clearing privado.

ANTÔNIO DE MIGUEL observa que a compensação privada oferece a vantagem de poderem os credores liquidar seus créditos imediatamente em moeda nacional com o produto da venda das mercadorias que figurem como contrapartida de suas exportações. Não têm, assim, que aguardar a Caixa de Compensação, a qual, segundo já vimos, não faz adiantamentos. Em relação aos comerciantes, a compensação privada oferece a vantagem de poderem êles exportar determinados bens que, com a aplicação das taxas oficiais de câmbio, não poderiam ser exportados, cobrindo o prejuízo da operação com o prêmio que representa a depreciação de sua moeda, se os produtos a importar como contrapartida admitem um acréscimo no preço. (V. a respeito ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.* p. 169).

Fenômeno análogo ocorreu, também, entre nós, quando se formaram os grandes estoques de produtos nossos sem mercado no exterior. Eram os chamados *gravosos*, isto é, mercadorias que só poderiam ser exportadas com prejuízo, dado o nosso alto custo de produção e o preço alcançado no estrangeiro dentro da competição internacional dos mercados. Era obrigatória, conforme já vimos no curso dêste trabalho, a aplicação das taxas oficiais de câmbio

para as operações referentes à exportação de mercadorias. Ora, convertido em cruzeiros o preço do produto gravoso no exterior com a aplicação das taxas oficiais de câmbio e adicionando-se o alto custo de nossa produção, daí resultava que, ou se perderia por falta de mercado o nosso produto, ou se teria de vendê-lo, no estrangeiro, com prejuízo. Autorizou então o Banco do Brasil a compensação de mercadoria por mercadoria, a princípio dentro de um critério rígido de classificação dos gravosos e da equivalência de valor e grau de essencialidade do produto estrangeiro que se vinculava à nossa exportação. Inicialmente, as dificuldades de aquisição de divisas, que tinham ocasionado um grande atraso na liberação das licenças de importação, favoreceu o sistema entre nós chamado de operações vinculadas. Posteriormente, com o afrouxamento do sistema, foram-se abandonando as condições primordiais de validade das operações com vínculo e o prêmio que o interessado em importar determinada mercadoria deveria pagar ao exportador brasileiro de um produto gravoso — o prêmio de fomento à exportação — e que se destinava a cobrir a diferença a menos em cruzeiros entre o preço do produto alcançado no exterior e o seu valor em cruzeiros com a aplicação das taxas oficiais de câmbio passou a ser especulado a ponto de atingir cento e tantos por cento do valor das exportações vinculadas. Com maioria de razão se nos situarmos no período de utilização de resíduos das operações vinculadas, isto é, quando do advento da Instrução 70, da SUMOC, e o produto de contrapartida estivesse, por exemplo, colocado entre os de classificação de 5.^a categoria.

Finalmente, no que tange à compensação privada, ANTÔNIO DE MIGUEL afirma que os países de moeda forte estimulam essa modalidade de troca, enquanto que os países de moeda fraca, ao contrário, só a admitem quando não funciona o clearing. (ANTÔNIO DE MIGUEL, *op. cit.* p. 171).

15. *Operações Triangulares ou de "Switch"* — Ligado ao problema dos clearings e, conseqüentemente, ao movimento de exportação e importação dos países de moeda fraca, temos um tipo de operação cuja importância é muito grande no comércio internacional: são as operações triangulares ou de *switch*.

Em primeiro lugar, essa modalidade de operação pode não ter o beneplácito das autoridades governamentais do país onde se origina. Neste caso, a sua realização pode envolver a perpetração de fraudes. Pode, entretanto, ser tolerada e realizá-la não implica nenhuma responsabilidade sobre quem a ultimou.

Recaem as operações triangulares, de um modo geral, sobre os países que participam de acordos bilaterais de pagamentos. Já vimos, durante esta exposição, que os países convenientes não devem incluir mais mercadorias que as originárias dos seus mercados de produção. Vamos agora expor em linhas gerais as operações triangulares, valendo-nos dos ensinamentos de dois autores dentre os raros que, ao nosso alcance, trataram do assunto. Entre nós, HAROLDO R. LEVY; nos Estados Unidos, RAYMOND F. MIKESSELL.

Pensamos que é ocioso dizermos que esse tipo de transação oferece boa margem de lucro para quem a executa, pois, do contrário, o seu uso não se estenderia mundo afora nem seria aqui objeto de cogitação. País partici-

pante de convênios como o nosso, compreendido, por conseguinte, na área das moedas inconvertíveis, lutando com a escassez de dólares, muito de perto nos interessa o estudo das operações triangulares.

Conforme tenham ou não a tolerância por parte das autoridades governamentais, as operações triangulares serão oficiais ou oficiosas, segundo o caso, ou ilegais, se proibidas em lei, nesta hipótese, a sua realização envolverá fraude.

Quando do restabelecimento do câmbio livre entre nós pela Lei 1807, de 7-1-53, vedou-se à extinta Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM) a concessão de licença com vinculação direta ou indireta entre a exportação e a importação de mercadorias. Foi em primeiro lugar a extinção das operações vinculadas. Ao elaborar-se o projeto que se transformou na Lei 1807, durante a sua discussão, ofereceu a Comissão de economia o artigo de que resultou o de n.º 9 da Lei 1807, proibitivo das vinculações. Na fundamentação se disse que ficavam proibidas no comércio exterior as operações chamadas de compensação (operações vinculadas), as ditas triangulares e outras semelhantes, cujo fim era possibilitar a exportação de nossos produtos gravosos, visto que, com o restabelecimento do câmbio livre, aquela finalidade poderia ser preenchida com a venda das cambiais de exportação no mercado livre de câmbio, mediante autorização do Conselho da SUMOC.

Vê-se que, na conformidade de nossa legislação atual, as operações triangulares não têm a aprovação do Governo brasileiro. Referimo-nos, evidentemente, à sua prática por particulares. Desde o Projeto que se transformou na Lei 1807, se fazem ressalva das que se realizassem entre Governos.

O fim das operações triangulares é a obtenção, através da reexportação de mercadoria para um terceiro país, de moeda forte, por exemplo, o dólar, universalmente conversível.

A sua origem se prende aos efeitos da guerra, assim como os acordos bilaterais são oriundos dos desequilíbrios que as hostilidades trouxeram à economia mundial.

Afirma HAROLDO R. LEVY que

“... a permuta de créditos dessas moedas chamadas inconvertíveis, entre importadores ou exportadores de países diferentes daquele onde existia a ponta original da operação, ou seja o crédito *dentro do acordo bilateral*, iniciou a fase das operações triangulares que são os “switches” (grifo nosso — HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* p. 186).

A sua realização envolve um *desconto* variável, conforme a aceitação do produto objeto da transação comercial. O desconto existe porque, de acordo com o que já afirmamos no curso deste trabalho, o dólar-convênio tem um valor apenas contábil, enquanto que o dólar livre, de conversibilidade universal, representa um verdadeiro símbolo de aferição dos preços, o que, claramente, não se dá com uma moeda de valor apenas escritural, de aplicação restrita à área do clearing. Permutam-se, desse modo, os créditos resultantes

dos acôrdos bilaterais com um desconto, dada a área de aplicação do dólar-convênio.

Como se justifica o interêsse nessa operação? — Simplesmente porque, com a *transferibilidade do crédito* se consuma a operação triangular pela *reexportação da mercadoria* que, em vez de permanecer no país para o qual se destinava *oficialmente*, vem a ser desembarcada noutro compreendido na área de moeda livremente arbitrável, na área do dólar, como principal exemplo. Dêsse modo, de um país se importam mercadorias para a colocação noutro mercado, cuja moeda local interessa ao reexportador. Transfere-se o crédito e o reexportador que pagou ao importar inicialmente em termos de dólar-clearing, recebe, com a reexportação, dólar livre, ganhando, evidentemente, vantagem considerável com a triangulação. Transformou, por assim dizer, uma moeda de conversibilidade limitada, noutra universalmente conversível.

Adotaram o sistema de operações triangulares alguns países, que possibilitaram, assim, o fortalecimento de seus meios de pagamento com a aquisição de moedas mais fortes adquiridas com as reexportações. Esta é a forma oficial ou, se fôr o caso, oficiosa, das operações triangulares. Desta última, deu-nos exemplo a Holanda. No dizer de HAROLDO R. LEVY êsse país patrocinou *oficiosamente* por intermédio de firmas especializadas tôda sorte de operações triangulares, a que, em grande parte, deveu o sua extraordinária recuperação.

HAROLDO R. LEVY, considerando quanto o Brasil perde por não oficializar as operações triangulares, nem adotar medidas de proteção de nossa economia, como, por exemplo, o contrôlo eficiente nas declarações de venda dos preços de nossos produtos exportáveis para as áreas dos convênios, aumentando-os numa proporção do desconto que sofrem as moedas escriturais, ou acabar com os dólares-convênio por não representarem um símbolo direto de pagamento, afirma que, fora das duas medidas apontadas,

“... a única defesa seria fazer o que fêz a Holanda, quer dizer, centralizar *oficiosamente*, nas mãos de uma ou duas firmas, a *condescendência* oficial para execução das operações triangulares, sendo obtida por essa firma a margem resultante do lucro das triangulares, mas *por conta e ordem* do Banco, isto é, o lucro em divisas seria entregue pela firma ao Banco do Brasil na base de uma pequena comissão, ou seja mais ou menos 1% dos 12 ou 14%, cobrados, em geral, em tais operações” (HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* p. 191).

MIKESELL, analisando a situação dos Países Baixos sob o ponto de vista da política econômica na Europa Ocidental, afirma que

“O comércio de entreposto foi sempre importante para os Países Baixos e é encorajado pelas autoridades de contrôlo de câmbio tanto quanto não aumente a drenagem do dólar. A regra geral é que operações em trânsito são permitidas se delas resultarem lucros em moedas tão escassas ou mais escassas ainda do que as despendidas. É notório que as Autoridades Holandesas têm facilitado as opera-

ções em libra área através do uso da Libra Holandesa Transferível para a compra de mercadorias em países de moeda fraca com o fim de reexportá-las para a área do dólar" (MIKESELL, "*Foreign Exchange in the Postwar World*", edição de The Twentieth Century Fund, New York, 1954, p. 179).

O processo na Europa Ocidental de oficializar as operações triangulares é o mesmo preconizado por HAROLDO R. LEVY para a adoção desse sistema pelo Governo Brasileiro. MIKESELL ensina que

"... Um exemplo de operação triangular freqüente na Europa Ocidental é este: uma firma continental compra mercadorias manufaturadas na Grã-Bretanha em libra esterlina. As mercadorias são então vendidas em dólares, com um prejuízo nos Estados Unidos ou no Canadá, e a firma continental entrega os dólares ao Banco do seu país ao câmbio oficial." (MIKESELL, *op. cit.* p. 179).

Vê-se claramente pelo exemplo dado que a operação triangular é controlada pelas autoridades governamentais. Explica-nos ainda MIKESELL que a firma continental, ao entregar os dólares provenientes da reexportação para a área do dólar livre, obtém das autoridades controladoras do câmbio um direito de *switch* contra esses dólares, que ela pode transferir a outra firma ou ela mesma exercitá-lo. Exercitando-o, a firma poderá comprar mercadorias nos Estados Unidos para revender, por exemplo, na Alemanha, com um lucro, contra pagamentos em marcos.

Ocorrendo a ponta original da operação triangular nos países que adotam o controle de câmbio e, dada a ligação desse tipo de operação comercial com o sistema de convênios bilaterais de pagamentos, logo se percebe que as operações triangulares se realizam a taxas oficiais de câmbio. Os direitos de *switch* são transferidos através de bancos autorizados que agem como corretores nos mercados desse gênero. O comerciante a quem se transferiram os direitos de *switch* solicitará uma licença especial com que estará habilitado a comprar mercadorias da zona do dólar livre para revendê-las nos países compreendidos entre os de moeda fraca. MIKESELL nos esclarece que

"Os altos preços das mercadorias provenientes da área do dólar livre nos países de moeda fraca possibilitam um lucro substancial ao comerciante..." (MIKESELL, *op. cit.* p. 284).

Uma observação interessante de MIKESELL é a de que as compras e vendas de dólares e outras moedas nas operações triangulares comerciais são presumidamente feitas a taxas oficiais de câmbio. As transferências dos direitos de *switch* é que estão sujeitas a flutuações, o que dá lugar à existência de taxas múltiplas de câmbio implícitas (V. MIKESELL, *op. cit.* p. 284). A razão disso está em que no comércio exterior se desenvolvem operações de câmbio à margem do controle oficial sempre que se impõem restrições aos mercados. As operações triangulares envolvem essas taxas múltiplas de câmbio que, no fundo, tendem a neutralizar o desequilíbrio resultante do

sistema de controle oficial. No capítulo IX de sua obra, MIKESELL, estudando as transações não oficiais diz que

"Sistemas de controle de câmbio que interferem na liberdade do mercado foram sempre acompanhados de transações que são ilícitas, não amparadas pela lei ou são simplesmente toleradas pela administração. (MIKESELL, *op. cit.* p. 190).

E' que, conforme já explicamos logo ao tratarmos das operações triangulares, as transações comerciais de *switch* podem realizar-se com ou sem a ciência das autoridades controladoras do câmbio do país onde se encontram os responsáveis por essas transações. MIKESELL bem esclarece a hipótese em que, expressamente permitidas as operações triangulares em um tal país, uma ponta da operação viola, entretanto, os dispositivos de um sistema de controle de câmbio noutro país. Neste caso, a operação triangular é considerada como um expediente de concorrência desleal (MIKESELL, *op. cit.* p. 462). Argúi-se que o país de onde se originam as mercadorias revendidas para a área do dólar, perde dólares, que, de outro modo, ganharia, vendendo diretamente.

E' interessante também que um dos meios de os países eliminarem as operações triangulares, segundo ainda MIKESELL, são os acordos bilaterais. as medidas normalmente tomadas são a exigência de certificados de destino final da mercadoria, os quais os exportadores devem obter das autoridades alfandegárias de outras nações. Tal prática, entretanto, do ponto de vista do comércio mundial considerado como um todo, envolveria um problema de sanção internacional, no caso em que houvesse desrespeito à solicitação, além das enormes dificuldades de ordem jurídica a que forçosamente seriam levados os países, no concerto do comércio internacional. MIKESELL conclui que as operações triangulares não devem ser por uma ação internacional. Os países que mantêm restrições de câmbio devem arcar com toda a responsabilidade e prevenir desrespeitos dessas restrições por seus próprios residentes (MIKESELL, *op. cit.* p. 464).

Os *switch* envolvem, por seu próprio mecanismo, uma operação de transbordo. Daí o ensinamento de ANTÔNIO DE MIGUEL, que já tivemos, no curso deste trabalho, oportunidade de apontar, de que o trânsito está expressamente proibido dos convênios. E' que as mercadorias em trânsito podem estar simulando uma operação triangular. Sabe-se que a Holanda, que tanto se beneficiou com o sistema das operações triangulares, permitiu toda sorte de operações em trânsito. HAROLDO R. LEVY define *transbordo* como uma "Operação que consiste em passar uma mercadoria de um navio para outro, com o fim de lhe dar destino diverso ao daquele a que foi obrigado a declarar no país de origem, principalmente por questões de câmbio e dos convênios bilaterais. Muito usado nas Operações Triangulares e *Switch* (HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* p. 336). Em seguida, esse mesmo autor explica que o *trânsito* tem em geral as mesmas finalidades do transbordo, com a diferença de que é declarado o porto de destino do país, com o acréscimo da cláusula em

trânsito, que a nossa Fiscalização Bancária, só em casos especialíssimos, concede. MIKESELL exemplifica muito bem com a seguinte hipótese:

“... Quando a lã atinge os Países Baixos, é embarcada para um pôrto americano e entregue a lã ao importador dos Estados Unidos. (Em alguns casos, por especial acôrdo com a companhia de navegação, a lã pode seguir diretamente para os Estados Unidos sem necessidade de transbôrdo). Isto pode envolver a falsificação de documentos de embarque” (MIKESELL, *op. cit.* p. 195).

Operações triangulares ocorrem com o café brasileiro em trânsito pelos portos europeus. HAROLDO R. LEVY afirma que nosso café assim como o cacau os europeus vendem-nos aos Estados Unidos por preços inferiores aos que nos é possível vender (HAROLDO R. LEVY, *op. cit.* pp. 187/8). MIKESELL confirma a opinião de HAROLDO R. LEVY dizendo que, apesar da oposição das autoridades do Govêrno brasileiro, operações triangulares envolvendo o café do nosso país é fato sabido que se realizam. Perde, portanto, o Brasil com essas operações. Perde dólares, quando essa moeda representa o símbolo de troca atualmente mais escasso nos mercados das nações de moeda fraca como a nossa.

Um dos meios de fortalecer a moeda e, em grande parte, ir aos poucos corrigindo a especulação internacional sôbre as operações triangulares, em prejuízo nosso e de outros países sul-americanos participantes de convênios bilaterais, é a compreensão cada vez maior das áreas monetárias dentro das quais uma moeda escritural circula. Isto é óbvio porque, estendendo-se o campo de aplicação da moeda-convênio, *pari passu* vai aumentando a sua conversibilidade. Da área compreendendo dois países apenas, como ocorre com os convênios bilaterais, passa-se a área maior até chegar-se a um número grande de países participantes do clearing. E' o caso, por exemplo, da União Européia de Pagamentos, do Clube de Haia ou A.C.L. (Área de Conversibilidade Limitada). A consequência que decorre da adoção do sistema multilateral de pagamentos é que, ampliando-se a área de aplicação da moeda-convênio, a reexportação de produtos originários de algum dos países participantes do clearing torna-se praticamente permitida, o que, evidentemente, aumenta o movimento de circulação livre de bens e serviços, embora ainda limitadamente, e a triangular, se assim podemos usar a expressão, já não tem o mesmo alcance quando realizada dentro da área do clearing. Um grupo de países, por conseguinte, pode convencionar que seus produtos se exportem e se reexportem livremente dentro do terreno geográfico do clearing. A proibição de reexportar atinge, dêsse modo, apenas para a zona do dólar livre. Aí é que a triangular prôpriamente dita tem plenos efeitos e é proibida. Quanto maior, portanto, a área do clearing, tanto maiores os benefícios colhidos pela possibilidade de um movimento de bens e serviços arejado por uma liberdade maior de circulação. Êste o motivo por que, entre nós, é livre o movimento de exportação e reexportação de nossos produtos, desde que ocorra dentro da área do A.C.L. (Área de Conversibilidade Limitada). Vigê entre nós a norma de que “As exportações brasileiras poderão ser conduzidas para os países componentes do sistema multilateral de pagamentos em qualquer das

moedas compreendidas na área de conversibilidade limitada, dispensada a cláusula de *consumo interno*". Quer isto dizer que são permitidas as reexportações desses produtos, i. e., que as triangulares ficam assim sem sentido algum dentro daquela área. Por esta razão é que "Os países componentes do sistema multilateral de pagamentos poderão reexportar mercadorias brasileiras, *exceto para a área do dólar*". Está claro que a exceção visa exatamente a coibir o abuso das operações triangulares, proibindo que fora da área compreendida pelo grupo de países componentes do sistema multilateral de pagamentos, se reexportem mercadorias para a área do dólar livre, universalmente conversível. O caminho aberto, por conseguinte, aos Governos é o do estabelecimento de um clearing internacional, cuja adoção somente benefícios traria aos países participantes pelas razões óbvias de libertação de suas moedas ainda que não universalmente, pois que longe estamos de ver as moedas combalidas atingir um grau de conversibilidade maior do que a que se possa alcançar em decorrência de *clearings* multilaterais.

"A conversibilidade plena", diz ORLANDO D'ALAURO, "pressupõe um sistema para o qual as forças econômicas internacionais contribuem livremente, através das variações nos movimentos de importação e exportação de bens e serviços, a desencorajar qualquer tendência inflacionista e deflacionista com vantagem efetiva para a estabilidade do desenvolvimento geral" (ORLANDO D'ALAURO, *Aspetti del problema della convertibilità*, in *Giornale Degli Economisti e Annali di Economia*, Pádua, jun./jul. 1956, p. 307).

Ora, o mundo está monetariamente dividido em blocos por assim dizer estanques: área do dólar, área da libra, o bloco soviético, a área da E.P.U. (União Européia de Pagamentos). Para a área do dólar convergem, de um modo geral, as vistas. Conseguir dólares é uma necessidade ao mesmo tempo que a cobiça natural de todos. Não podendo realizá-los diretamente com suas moedas porque se tornaram inconversíveis, o meio de adquiri-los mais habilmente são as operações triangulares de que, na medida dos nossos conhecimentos e com a clareza que nos foi possível imprimir à matéria, tentamos traçar-lhes o contorno em suas linhas gerais.

✓ *Considerações Sobre o Recrutamento e a Formação Profissional do Pessoal do Estado*

PAUL-VICTOR COLLIN

Tradução de LYGIA AZEVEDO

I

UMA boa administração exige pessoal qualificado, principalmente dirigentes de elite. Uma rigorosa seleção inicial dará excelentes executores, não, necessariamente, chefes. Os postos de direção só devem ser ocupados por pessoas que, além das qualidades naturais requeridas pela função de comando, tenham formação profissional adequada às tarefas a desempenhar.

O Exército de há muito compreendeu esta verdade e em todos os países existe, hoje, quaisquer que sejam sua denominação e estrutura, uma escola de guerra, uma escola militar, sem falar das escolas especializadas que formam tanto oficiais superiores como subalternos. A Administração, no entanto, salvo alguns esforços esporádicos e isolados, durante muito tempo quase não cogitou da educação profissional de seus servidores. Do mesmo modo, os critérios de recrutamento nem sempre se revelaram os mais adequados para selecionar os melhores para o serviço público.

Fenômeno que se verifica em todos os países, não é possível, em um pequeno estudo, examinar a evolução do recrutamento e a formação dos servidores do Estado em cada um deles. Seja-me permitido, pois, nestas considerações, referir-me principalmente à Inglaterra, à França e à Bélgica e, incidentalmente, a um outro qualquer país. *Mutatis mutandis*, e levadas em consideração as peculiaridades de cada povo, o problema se equaciona de maneira análoga e pode resolver-se de modo idêntico.

II

Em 1850, a Inglaterra encontrava-se em plena crise de crescimento. O progresso da máquina impunha uma alteração da estrutura social; a burguesia industrial e comerciante tomava a frente à nobreza. Os novos senhores, os que se apoderaram das rédeas de direção do Estado, exigiam a reforma da administração pública. Entendiam eles que o *Civil Service* se tornara um ninho de funcionários incompetentes em consequência da maneira arbitrária pela qual era feito o recrutamento, o que tornava difícil a promoção por antiguidade pela impossibilidade de caracterizar o tempo de serviço. Além disso, parecia-lhes que o Estado devia, dali em diante, adotar os métodos de gestão que faziam a grandeza da indústria.

Face a essas queixas, o Parlamento encarregou o historiador MACAULAY de reorganizar o *Civil Service*, reorganização que produziu seus efeitos até a guerra de 1940.

Qual a estrutura da administração britânica?

Civil Service é o nome que se dá ao conjunto de administradores civis e empregados remunerados pelo Estado. Esta definição exclui, portanto, os militares, os membros do magistério e os funcionários das municipalidades.

Divide-se o *Civil Service* em quatro classes (ou categorias) correspondendo à importância das funções e aos conhecimentos que elas exigem:

1.º) a *administrative class* abrange os funcionários que ocupam cargos de direção (*administrative civil servants*) nos diversos departamentos ministeriais;

2.º) a *executive class* agrupa os empregados responsáveis pela informação de processos e execução dos trabalhos administrativos;

3.º) a *clerical class* compreende o pessoal propriamente burocrático (escriturários, auxiliares administrativos, etc.);

4.º) a *copying and shorthand class* inclui essencialmente o pessoal dos serviços auxiliares (dactilografia, estenografia, comunicações, etc.).

Como se pode verificar, este sistema de classificação do pessoal do Estado assemelha-se ao adotado pela Bélgica quando da reforma administrativa de 2 de outubro de 1937. M. LOUIS CAMU, Comissário Real para essa reforma, evidentemente se inspirou no regime britânico. A subdivisão do pessoal do Estado em quatro categorias oferece, aliás, a vantagem de corresponder ao termo dos estudos nos diferentes graus de ensino em vigor na Bélgica (ensino primário, ensinos médio inferior e médio superior e ensino superior).

Na ocasião em que Lord MACAULAY empreendeu a reorganização que lhe fôra confiada, não somente as condições de nascimento dos candidatos desempenhavam papel importante no recrutamento dos funcionários civis, como também pedidos e arranjos de toda espécie concorriam para modificar o resultado dos concursos de admissão. Visando a corrigir esses abusos, decidiu-se recorrer, de futuro, a *open competition* ou concurso acessível a todos, baseado em critérios experimentais previamente estabelecidos. A finalidade dessa "competição aberta" é selecionar os candidatos cuja capacidade melhor corresponda aos cargos a serem providos.

Teoricamente ideal, esse sistema, exageradamente fundado em bases escolares, foi responsável durante longos anos pela existência de classes sociais no seio da Administração inglesa.

Até à primeira guerra mundial, os *administrative civil servants* provinham quase exclusivamente das camadas mais altas da sociedade. Faziam seus estudos primários e secundários nas *Public Schools*, as quais, ao contrário do que sua denominação faria supor, não são escolas públicas, mas sim estabelecimentos de ensino privados de nível muito elevado. Depois, matriculavam-se nas grandes universidades, Oxford e Cambridge de preferência, e ao fim do

curso encontravam-se, então, aptos a prestar o concurso de admissão à *administrative class* do *Civil Service*.

Como as *Public Schools* se dedicavam mais a formar o caráter do aluno do que a desenvolver-lhe a capacidade intelectual, pois sua principal preocupação era fazer um *gentleman*, de 1854 a 1918 o concurso de admissão à classe administrativa dirigente visava sobretudo a aferir a cultura geral, ou mais exatamente, a *general ability* dos candidatos.

Democrático no sentido de que cada um podia prestar o concurso de admissão na categoria correspondente aos estudos realizados, o sistema Macaulay, no entanto, revelou tendências aristocráticas, eis que, na prática, reservava os cargos de primeira categoria para os filhos de famílias das classes dirigentes e, desde 1874, já o Chanceler do Erário desencorajava a transferência de uma classe para outra e proibia formalmente a constituição de qualquer associação de funcionários.

O pessoal das classes inferiores do *Civil Service*, geralmente recrutado de acordo com critérios de base escolar, permanecia às mais das vezes estagnado em sua categoria. Principalmente no que se refere à *executive class*, cujos funcionários saíam, em sua maioria, das *Secondary Schools*, raros eram os que logravam acesso à *administrative class*.

A guerra de 1914-1918 desfechou o primeiro golpe no tradicionalismo do *Civil Service*. Se o recrutamento para a *administrative class* permanece ainda subordinado aos princípios vigentes na era vitoriana e a maior parte dos candidatos tem por possuir um diploma universitário (*bachelor of Arts, of Economic Sciences* etc.), nem todos saem mais das *Public Schools*; a elas também têm acesso os portadores do *Higgar School Certificate*. Além disso, alguns servidores da *executive class* conseguem, mediante prestação de concurso, forçar as portas da classe superior. Como o inglês continua a pensar que é mais importante, no que tange aos altos funcionários, possuir mais conhecimentos gerais do que técnicos, somente 20% dos dirigentes saem daquela classe. Pode dizer-se que, enquanto as escolas particulares ministrarem instrução geral de nível elevado, praticamente a classe administrativa se protegerá contra uma possível invasão de indivíduos oriundos da pequena burguesia ou das camadas populares.

A *Civil Service Commission*, composta de três membros principais, nomeados diretamente pela Coroa, é que preside ao recrutamento de candidatos às quatro classes do *Home Service* (sinônimo de *Civil Service*). Bem remunerados, eles são incorruptíveis e pouco sensíveis às influências políticas. Sua tarefa é vasta e árdua.

Conquanto ainda figurem, nos programas organizados para os concursos, matérias clássicas, no sentido antigo, um lugar cada vez maior vai sendo atribuído às ciências econômicas e sociais. O concurso de admissão à *administrative class*, sabidamente, é muito "duro". Exige-se do candidato uma dissertação geral (*essay*, com duração de duas horas), após a qual terá ele de resumir em 300 palavras difícil texto de autor inglês do século XIX (o *précis*, cuja duração é de uma hora) e responder sintética e objetivamente a três questões

sobre assuntos da atualidade (o *present day*, que dura duas horas). Finalmente, tem de submeter-se ao *viva voce test*, a célebre *interview*, que data, aliás, de 1917. Além disso, deve optar entre algumas das disciplinas lecionadas nas universidades. O concurso para recrutamento de funcionários de outras classes segue as mesmas especificações, porém versa sobre matérias mais fáceis.

Uma vez admitido, não recebe o novo funcionário treinamento profissional. Este é feito no próprio serviço e ele tem como professores seus próprios superiores hierárquicos. Em uma palavra: ele tem de safar-se como puder. Poderá, no entanto, aperfeiçoar-se na técnica administrativa freqüentando o *Institute of Public Administration*, fundado em 1922 por iniciativa de um grupo de altos funcionários. Esse instituto não é propriamente uma escola, mas um lugar de reunião para todos os que se interessam pela coisa pública. Ali se realizam conferências, debates e todos os anos um júri formado por cidadãos escolhidos entre os freqüentadores da instituição atribui um prêmio ao autor da melhor monografia sobre assunto administrativo.

Terminado o estágio probatório, é o servidor efetivado em seu cargo.

Como acabamos de ver, entre as duas guerras mundiais a seleção do pessoal era rigorosa mas a formação administrativa, empiricamente feita, deixava a desejar. Não obstante uma inegável democratização, as castas sociais em grande parte ainda subsistiam na administração inglesa. A Grã-Bretanha ainda não era a nação igualitária — no bom sentido — em que se transformou a partir da segunda grande guerra.

O conflito sangrento que durou de 1939 a 1945 obrigou aquele país a mobilizar todos os seus recursos, principalmente os recursos humanos e o compeliu a ampliar as atribuições do Estado, de modo que a Administração cresceu e novos problemas surgiram a reclamar solução. Não somente grande número de servidores civis reservistas fôra convocado para o serviço ativo como também as novas entidades criadas para atender às necessidades da guerra exigiam pessoal dirigente e burocrático. Recorreu então o Governo aos professores universitários. Mediante um exame oral (*interview*), baseado na formação geral de cada um, eram eles nomeados a título precário para a *administrative class* (*temporary administrative civil servants*). Isso, no que toca aos dirigentes, porque em relação ao pessoal subalterno nem exame houve. Tudo isso tinha caráter provisório. Cessada a tempestade, no entanto, cumpria reorganizar em bases sólidas. Essa necessidade de reorganização coincidiu com a chegada ao poder do *Labour Party*, que já antes da guerra tivera oportunidade de dirigir numerosas críticas ao *Civil Service*. Atacava particularmente a *administrative class*, na qual reprovava, não sem razão, como vimos linhas atrás, o fato de constituir uma casta fechada, que se recrutava em grande parte entre os ex-alunos das *Public Schools*. Negava, principalmente, o valor do *viva voce test*, porque este dava muita importância à cultura geral e quase nenhuma às questões científicas e técnicas; dava margem à concessão de privilégios aos filhos de famílias de destaque em detrimento do inglês médio, mais modesto e intelectualmente menos brilhante, porém muito mais sensato.

Os elementos extremados do *Labour Party* preconizavam até a extinção das *Public Schools*, freqüentadas por pessoas das classes abastadas; alguns reclamavam a unificação da classe administrativa, na qual se fundiriam tôdas as categorias do *Civil Service* e onde a promoção se faria por merecimento.

Pragmáticos e tradicionalistas, os ingleses, sob a influência das idéias trabalhistas, instituíram, ao lado de uma prova versando sobre os conhecimentos dos candidatos, um exame psicológico por meio de testes para aferir-se-lhes as qualidades pessoais. Baseia-se esta prova no sistema utilizado nos Estados Unidos, onde não se recrutam necessariamente os melhores, mas onde se procura selecionar os elementos, ainda que de valor médio, que se afigurem logo à primeira vista em condições de desincumbir-se de determinadas tarefas. O americano não recruta por meio de concursos cu provas baseados na cultura geral ou no conhecimento de certas técnicas, mas utilizando métodos de psicologia aplicada. O inglês, todavia, conquanto pouco a pouco se vá encaminhando no sentido da utilização de regras de psicotécnica no recrutamento do pessoal, continua a selecionar candidatos cuja eficiência não seja tão diretamente apurada, como na América, mas cujo nível intelectual se considere adequado à função a preencher.

Se bem tenha declinado a influência da *interview*, esta maneira de selecionar ainda se mantém em diversos concursos. A transferência de uma classe para outra facilitou-se. A *administrative class* não é mais um privilégio dos jovens saídos das altas camadas sociais, tanto mais que os trabalhistas favoreceram o acesso, às universidades, dos filhos das classes trabalhadoras mediante a instituição de inúmeras bolsas de estudos, da mesma forma, aliás, que possibilitaram a alunos menos afortunados, sempre através de bolsas de estudos, freqüentar *Public Schools*. Ademais, visando a acabar com o privilégio de Oxford ou de Cambridge, os homens do *Labour Party* concorreram para a expansão de outras universidades, tais como as de Londres, Manchester, Birmingham, etc.. Atualmente, a *London School of Economics*, subordinada à Universidade de Londres, é a matriz de onde têm saído vários altos funcionários civis de modesta origem.

Lançou-se a idéia de criar um *Civil Service Staff College*, onde os funcionários de 35 anos pelo menos deveriam obrigatoriamente fazer um estágio visando a adquirir formação profissional que os tornasse aptos a ocupar os postos mais elevados da hierarquia administrativa. Até o presente, porém, a idéia não se concretizou. Parece que alguns ingleses a ela se mostram hostis, preferindo o treinamento profissional no seio da própria Administração.

Mantendo as quatro classes do *Civil Service*, mas democratizando o ensino e facilitando a transferência de uma categoria para outra, parece que os ingleses agiram sàbiamente. Urge uma revolução, mas revolução nos espíritos, nos hábitos, na maneira de viver e não revolução a golpes de fuzil ou de decretos. Além disso, a utilização de testes psicológicos ao lado dos meios tradicionais de recrutamento revela-se uma excelente providência, que se integra nos modernos métodos de recrutamento aos quais os serviços públicos se vão aos poucos adaptando.

III

Napoleão reformara a administração francesa. O treinamento do pessoal fazia-se nos próprios serviços. Esta situação continuou sob regimes seguintes. A Monarquia de julho, (1) no entanto, após vários estudos, elaborou projeto de criação de uma escola administrativa, onde se formariam os futuros altos funcionários do país, projeto que só se concretizou sob a Segunda República. Em março de 1848, CARNOT, ministro da instrução pública do regime nascente, fundou uma escola de administração cuja estrutura e programa se basearam em estudos precedidos, neste sentido, no governo de LOUIS-PHILIPPE.

Abalada pela aspereza das lutas partidárias, essa nova escola, que funcionava a contento geral, desapareceu menos de dois anos após sua criação.

Que resultou de tão desastrada medida? Muito simplesmente, como escreveu com propriedade M. JEAN CHEVALIER em seu livro *Organização do Trabalho*, "preferiu-se antes elevar os diplomados ao mandarinato do que preparar os funcionários para as suas funções. A máquina de fazer eunucos de que fala PROUDHON passou a jorrar matemáticos e letrados a disputar indistintamente todos os cargos, sem a preocupação de adaptar-se a nenhum e, em consequência, tem-se cada vez menos chefes à altura de suas tarefas, as quais se tornam mais e mais pesadas à medida que adquire maior complexidade o funcionamento da máquina administrativa."

De qualquer maneira, durante quase um século, o Estado não se preocupou muito, pelo menos a sério, com a questão e a iniciativa privada teve que suprir sua falta nesse domínio.

Assim foi que, após a derrota de 1870, a fim de obviar a ausência de formação profissional dos servidores civis, indivíduos de recursos fundaram em Paris a Escola Livre de Ciências Políticas, familiarmente denominada "*Science Po*". Gerações de diplomatas, assessôres do Conselho de Estado, inspetores de finanças saíram desse estabelecimento, mas, relativamente, muito poucos dos ocupantes de cargos de direção das repartições ministeriais por lá passaram. É que, por sua própria essência, aquela escola recrutava seus alunos sobretudo nas classes mais favorecidas. Ela desempenhava papel análogo, pelo menos no que dizia respeito ao recrutamento de funcionários qualificados dos grandes corpos administrativos (Conselho de Estado, Tribunal de Contas, Corpo Diplomático, etc.), ao de Oxford e Cambridge em relação aos candidatos à *administrative class* inglesa.

Recrutados por concurso, os outros integrantes do funcionalismo público faziam seu treinamento no próprio serviço, sob a condição de alguns frequentarem cursos universitários ou noturnos a fim de aperfeiçoarem sua bagagem intelectual ou mesmo técnica.

Para sermos exatos, devemos acrescentar que entre as duas guerras o desenvolvimento de certos serviços de ordem econômica permitiu aos laureados

(1) Chama-se Monarquia de julho ao regime instituído por LOUIS PHILIPPE e que acarretou a ascensão dos Orléans, em substituição aos Bourbons, restaurados em consequência da queda de NAPOLEÃO (N.R.).

da Escola de Altos Estudos Comerciais de Paris se instalarem brilhantemente em cargos administrativos de direção.

Depois da segunda guerra mundial a situação existente foi logo tida como insustentável. O decreto de 9 de outubro de 1945, que dispôs sobre a reforma da administração, acentua: "Nossas universidades não dão a devida importância ao ensino das ciências políticas e sociais. Não existe qualquer preparação para o exercício da função pública... Os jovens redatores (oficiais administrativos) ficam durante anos incumbidos de tarefas subalternas incompatíveis com sua capacidade e cultura. Sua formação profissional ressent-se com isso e eles correm o risco de, nessa situação, perder o espírito de iniciativa.

Feito o diagnóstico, a lei citada indica os remédios. Quais?

1.º) Criação de vários institutos de estudos políticos encarregados de complementar o ensino das ciências sociais, administrativas e econômicas dado em algumas faculdades e de familiarizar os alunos com os métodos de trabalho de uma administração digna desse nome.

Aparecem esses institutos como uma espécie de escolas de primeiro grau da função pública, onde os estudantes aprenderão a evolução política, as possibilidades econômicas e a estrutura social de seu país. Como declara com propriedade M. GILBERT TIXIER, no pequeno trabalho intitulado *A formação dos quadros dirigentes do Estado na Grã-Bretanha e em França*: "os institutos deverão equacionar os problemas para os quais a Escola Nacional de Administração indicará as soluções adequadas".

2.º) Instituição de uma Escola Nacional de Administração, que se deverá considerar mais um centro de estágio e formação profissional do que uma escola no sentido comum. Compõe-se de três seções:

- a) Negócios Exteriores;
- b) Administração Geral;
- c) Administração Social.

O primeiro ano é todo de estágio, visando a desenvolver nos que ali se iniciam — na sua maioria jovens recém-saídos da Universidade, principalmente dos institutos de estudos políticos — um senso humanístico. Esse estágio seria feito na província, na África do Norte, ou no estrangeiro para os alunos da Seção de Negócios Exteriores.

Os dois anos seguintes conjugam um curso teórico sob a forma de conferências com novos estágios destinados à realização de trabalhos práticos. Um exame final encerra o ciclo de três anos passados na Escola. Os candidatos recebem, então, uma lotação definitiva.

Observemos, igualmente, que a Escola Livre de Ciências Políticas se transformou no Instituto de Estudos Administrativos de Paris, que, de certa forma oficializado, continua a preparar jovens que se destinam ao Conselho de Estado, ao Tribunal de Contas, à Inspeção de Finanças e ao Corpo Diplomático.

3.º) Fundação de um Centro de Altos Estudos Administrativos, destinado ao aperfeiçoamento de funcionários, com o fim de prepará-los para o exercício das mais altas funções públicas, ou, mesmo, pô-los em condições de

dirigir e supervisionar as empresas industriais ou comerciais controladas pelo Estado.

A França compreendeu, pois, que não basta o título de bacharel ou doutor para ocupar cargos de nível superior na Administração. Cumpre formar especialistas e o *Centro de Altos Estudos Administrativos* se encarregará de dar aos funcionários ali admitidos uma visão de conjunto das tarefas da Administração e das atribuições do Estado.

Este Centro, que não é propriamente uma escola no sentido amplo do termo, divide-se igualmente em três seções:

- a) Seção Geral;
- b) Seção dos Territórios de Além-Mar;
- c) Seção do Setor Nacionalizado.

Na primeira seção, estudam-se as questões gerais pertinentes à administração do Estado e aos diversos serviços públicos da metrópole. Na segunda, procede-se ao exame dos problemas políticos, econômicos, sociais, intelectuais e religiosos decorrentes da administração dos territórios ultramarinos integrantes da União Francesa. Na terceira e última seção, examinam-se os métodos mais apropriados à atividade industrial do Estado.

No intuito de prevenir uma eventual especialização dos estudos, o que iria de encontro ao fim visado, os pontos mais importantes foram objeto do trabalho em comum dos alunos distribuídos pelas três seções.

A opinião pública francesa, de modo geral, tem acolhido bem a criação dos institutos de estudos políticos. Tem-se mostrado mais reservada, porém, no que toca à necessidade de criação, simultaneamente, de uma Escola de Administração e de um Centro de Altos Estudos Administrativos. Parece a alguns que aqueles que já cursaram três anos na Escola Nacional de Administração não têm grande coisa a aprender por volta dos quarenta anos no Centro de Altos Estudos Administrativos e que, por conseguinte, a fundação dêste era inútil. Outros, sobretudo dentre os alunos da ex-Escola Livre de Ciências Políticas, que ainda lamentam sua transformação no Instituto de Estudos Administrativos de Paris, negam o alegado benefício da criação de uma escola de administração oficial. Muitos, ao contrário, proclamam a excelência da instituição de um centro como o de Altos Estudos Administrativos.

Destas várias opiniões, pode concluir-se que, de qualquer maneira, o público francês deseja que os altos funcionários do Estado, bem assim os de grandes corpos administrativos especializados recebam uma formação profissional aprofundada, de preferência em um dos estabelecimentos de ensino superior especializados em ciências políticas, sociais, administrativas e econômicas.

IV

E na Bélgica? Antes do Estatuto de 2 de outubro de 1937, o recrutamento dos servidores do Estado se fazia da maneira mais empírica. Cada repartição recrutava seus próprios empregados sem que nenhuma regra fixa presidisse a esse recrutamento. Não havia qualquer entrosamento entre os departamentos ministeriais e cada um deles admitia seu próprio pessoal me-

diante os mais variados critérios. Reinava o mais completo arbítrio. Assim é que em algumas repartições o ingresso se fazia por meio de concurso, ao passo que em outras — às vezes no mesmo órgão ministerial — por favoritismo. No que toca à formação profissional de seus servidores, bem pouco se importava a Administração com ela... A promoção às classes superiores se fazia por antiguidade, favoritismo, arranjo ou política, o que contribuiu bastante para desprestigiar a função pública.

Para obviar este estado de coisas, M. CAMU, Comissário da Reforma Administrativa, a quem se deve o Estatuto de 2 de outubro de 1937, classificou os servidores do Estado em quatro categorias, criou o cargo de secretário de administração, reorganizou a carreira de redator e suprimiu vários outros cargos.

Os critérios básicos desta nova classificação, em resumo, foram os seguintes:

1.º) os servidores da primeira categoria, ou funcionários, são nomeados pelo Rei e incumbem-se de trabalhos de administração superior;

2.º) os da segunda categoria são nomeados pelo Ministro a quem o Rei delegou essa competência e colaboram diretamente com os funcionários superiores, executam as decisões ou lhes controlam a execução;

3.º) os das terceira e quarta categorias são nomeados pelos chefes administrativos a quem o Ministro delegou esse poder, cabendo-lhes executar serviços estatísticos e de rotina. No que concerne à última categoria, o serviço é em sua maioria puramente material.

Um decreto complementar, de 30 de março de 1939, especifica quais os servidores que devem integrar cada uma dessas quatro categorias.

Na primeira grupam-se os funcionários de nível mais elevado: diretores, inspetores, chefes de divisão e de serviço, secretários de administração e, evidentemente, os cargos especializados do mesmo escalão.

Os subchefes de serviço (cargo antes suprimido e depois restabelecido em 1846), os redatores e assemelhados foram classificados na segunda categoria; os escriturários e dactilógrafos na terceira; o pessoal de portaria (porteiros, serventes, etc.) na quarta. Posteriormente, criou-se um quadro técnico-profissional, que agrupa os técnicos, artesãos e operários cujos cargos correspondem, segundo a posição hierárquica reservada a seus titulares, aos níveis do pessoal administrativo.

Para efetuar sua classificação, M. CAMU, sem desprezar estudos anteriormente feitos sobre a matéria, baseou-se principalmente na situação existente no *Civil Service* inglês, já aqui examinada, assim como nas subdivisões existentes no próprio ensino belga: ciclo de estudos primários, ciclo de estudos médios de grau inferior e de grau superior e ciclo de estudos superiores.

A *administrative class* tornou-se a primeira categoria; a do pessoal de direção, isto é, funcionários no sentido estrito do termo. Em princípio, o acesso a esses cargos seria reservado aos portadores de diplomas de curso superior.

A *executive class* constituiu a segunda categoria, agrupando os servidores incumbidos de executar as decisões ou de controlar-lhes a execução. Em prin-

cípio, somente os portadores de certificado de conclusão de curso médio de grau superior (humanidades e cursos equivalentes) poderiam a eles ter acesso.

A *clerical class*, constituindo a quarta categoria, compreendia aqueles que houvessem concluído curso médio de grau inferior ou outro equivalente. Executariam trabalhos administrativos de rotina, de ordem preponderantemente material.

Finalmente, a *copying and shorthand*, a quarta categoria, gruparia aqueles que, não tendo ido além da escola primária, executariam serviço essencialmente material.

Essa matéria de classificação de funções tinha sido examinada anteriormente repetidas vezes e as soluções preconizadas eram um pouco diferentes. Assim é que o pessoal se classificava em apenas três categorias: pessoal de direção, pessoal executivo e pessoal auxiliar. Quanto às exigências de diploma para o acesso a alguns cargos, eram menos rigorosas do que as estabelecidas no atual estatuto dos servidores públicos.

Dêses vários estudos, M. CAMU adotou o princípio da classificação do pessoal em categorias, a exigência de diploma para pleitear emprêgo público e a criação do cargo de secretário de administração, inicial da primeira categoria e reservado aos universitários ou assemelhados.

Incontestavelmente, a adoção do Estatuto de 2 de outubro de 1937 acabou, em parte, com a anarquia reinante na vida administrativa. Todavia, as consequências políticas, sociais e econômicas da segunda guerra mundial, quando o referido estatuto mal entrara em vigor, modificaram profundamente a estrutura da Administração belga. Era preciso regularizar a situação, nos vários cargos, de numerosos servidores temporários, admitidos em sua maioria sem prova de habilitação. Novos serviços e cargos foram criados. Criticava-se a subdivisão em categorias. Pessoas credenciadas consideravam, com razão, aliás, que a classificação dos cargos em três categorias seria suficiente. A questão da exigência de um diploma específico para acesso a tal ou qual categoria fez correr muita tinta e muita saliva. Os sindicatos, particularmente, se opunham a tal exigência, tanto mais quanto consideravam a formação profissional do servidor público mais ou menos organizada.

Recrutar unicamente à base do nível intelectual de cada um poderia aprofundar — como o atesta o exemplo da Inglaterra e até o da França — a divisão do funcionalismo em castas sociais. Para obviar êsse inconveniente, o Estatuto dispunha que mediante certos critérios de ordem administrativa e a realização de uma prova versando sobre conhecimentos gerais e técnicos qualquer servidor poderia transferir-se para uma categoria superior. Mas, como treiná-los? No próprio serviço, segundo métodos puramente empíricos, rotineiros? Ou criando escolas, permitindo-lhes a frequência a determinados cursos?...

Do ponto de vista do ensino especializado, que existia quando foi promulgado o Estatuto?

Já de longa data vinham as universidades instituindo cursos especiais de ciências políticas, administrativas e sociais, de natureza puramente científica e que eram considerados mais como complementação do curso de Direito do que como de preparação para o serviço público. A matéria ali ministrada se dividia por dois ou três anos e o diploma que coroava a conclusão daqueles

curso não conferia qualquer vantagem especial aos seus portadores, donde a reduzida frequência aos mesmos. Além disso, fixando — um tanto arbitrariamente, à época — em quatro anos a duração dos cursos superiores exigidos para o ingresso na primeira categoria dos servidores do Estado, excluía o Estado os poucos universitários que poderiam, em virtude de seus estudos especializados, considerar-se os mais qualificados para ocupar cargos públicos de direção, quer dizer, justamente os diplomados em ciências políticas ou administrativas. Era um erro. Era correr o risco de estancar na fonte, nas próprias universidades, o único curso — com exceção, talvez, do de doutorado em direito — que preparava pessoal qualificado para o alto funcionalismo não técnico, isto é, para os postos que não exigem diploma de médico, veterinário, engenheiro, agrônomo, etc.. Compreendendo o perigo de tal critério, as universidades reagiram e reformaram o programa daqueles cursos.

A Universidade Livre de Bruxelas deu o exemplo. Em 1939 encetou ela a reforma da Escola de Ciências Políticas e Sociais, a fim de, especificou-se, “permitir aos jovens aos quais fôr conferido o grau de licenciado em uma das seções da Escola, concorrer às provas instituídas pelo Estado para os candidatos ao serviço público, com um título equivalente, do ponto de vista da formação científica, aos outros graus de licenciados conferidos por nossas faculdades e escolas”. Com este objetivo, o programa dos cursos de licenciamentos ampliaram-se, estendendo-se, daí em diante, por quatro anos.

As universidades do Estado seguiram a mesma orientação. A Bélgica sofreu, então, a ocupação alemã. A 25 de novembro de 1942, apesar de uma violenta oposição, o Secretário Geral do Ministério da Instrução Pública baixava um decreto reformando os cursos de ciências políticas, sociais e administrativas instituídos junto às Faculdades de Direito de Liège e de Gand.

Uma única consideração presidiu a essa reforma: a de assegurar aos jovens que se dedicam a estudos de ciências políticas, sociais e administrativas preparação eficiente para as altas funções administrativas... Isto foi dito com todas as letras e constituiu a única justificativa do decreto em questão.

Depois da libertação do território belga, tal decreto foi anulado. Todavia, a 1º de março de 1945, outro decreto, do Regente, redigido em termos quase idênticos, ratificou *de jure* a reforma surgida *de facto* em 1942.

Frequentar uma universidade custa caro. Não é coisa ao alcance de todas as bolsas, pelo menos enquanto uma reforma mais democrática não se verificar no ensino. Assim, só uma minoria privilegiada se beneficiará das novas disposições em matéria de estudos políticos, sociais e administrativos. Devem jovens capazes, mas de poucos recursos, marcar passo em uma categoria inferior? Ou deverão eles arranjar-se sòzinhos para adquirir a cultura indispensável aos altos funcionários do Estado?

Não, seria anti-social e sobre isto todos estão de acordo. Para obviar tal situação, alguns preconizam a criação de uma escola universitária de administração, sediada em Bruxelas, cujos cursos seriam seguidos por servidores altamente qualificados, integrantes da segunda categoria (redatores, subchefes de seção ou cargos correspondentes), candidatos aos cargos de direção, para isso designados pelas respectivas repartições.

Inútil acrescentar que, se adotada, semelhante proposta teria repercussões desastrosas não só do ponto de vista dos dinheiros públicos desnecessariamente gastos, como do ponto de vista da justiça e da igualdade entre o pessoal.

Na realidade, os cursos de que se trata ocupariam forçosamente todo o dia e, em consequência, o rendimento do trabalho dos servidores que tivessem de frequentá-los se reduziria de muito, sobrecarregando, ao contrário, seus colegas, que teriam de suprir sua falta. Ora, isso seria uma flagrante injustiça, tanto mais quanto a designação de servidores para seguir tais cursos teria que obedecer a puro arbítrio. Além disso, os servidores integrantes da terceira categoria se sentiriam, com razão, prejudicados pelo fato de não ter sido criada, paralelamente, uma escola semelhante para eles.

Acham uns que se deveria criar uma escola de administração tomando por modelo a Escola Militar. O próprio autor destas linhas foi durante muito tempo partidário dessa fórmula, tendo mesmo chegado, há alguns anos, a elaborar projeto de criação de uma instituição desse gênero, bem assim a fixar as modalidades de acesso e as vantagens que a conclusão do curso conferiria.

Naquela ocasião, imaginava eu a criação de uma escola superior do Estado, que abrangesse três anos de estudos, findos os quais estariam os diplomados habilitados a ocupar os cargos superiores que não exigissem especialização, comuns a todas as repartições ministeriais. Um quarto ano, todo dedicado a questões econômicas e financeiras, prepararia os candidatos para certas funções elevadas, não técnicas, porém mais especializadas, tais como inspetor de finanças, conselheiro adjunto do orçamento etc.

Anualmente, determinado número de candidatos seria admitido ao primeiro ano mediante concurso ao qual poderiam concorrer:

1.º) os servidores da segunda categoria que contassem pelo menos dois anos no cargo e fôssem considerados "bons";

2.º) os detentores de um diploma de curso médio superior ou outro equivalente.

O concurso de admissão versaria sobre as seguintes matérias: (redação e história da literatura), história geral, geografia política e econômica, aritmética geral e álgebra elementar. As provas seriam escritas e orais.

Direito, economia política, história das instituições políticas e administrativas, organização e doutrina administrativas constituiriam a base do curso nos três primeiros anos. Contabilidade, legislação comercial e financeira, doutrinas econômicas e sociais completariam o programa no quarto ano.

Os que terminassem o ciclo básico de três anos receberiam um diploma de habilitação para as funções de secretário de administração. Um determinado número de vagas dessas funções lhes seria reservado juntamente com outras postas em concurso para portadores de diploma universitário e, à medida que ocorressem as vacâncias, iriam sendo nomeados.

Somente aqueles que pretendessem atingir um cargo especializado não técnico e que para tanto houvessem obtido seu diploma de habilitação com 7/10 dos pontos, poderiam cursar o quarto ano. Se assim o desejassem, porque

êsse ano de curso suplementar não lhes conferiria qualquer vantagem além daquela de disputarem, em concurso, com alguma possibilidade de êxito, o cargo para o qual se preparassem.

Durante o curso, os alunos já pertencentes ao serviço público receberiam parte de seus vencimentos, ficando a parte não paga para custear as despesas do curso.

Tracei o esquema dêsse projeto apenas a título documental. Hoje, por razões que exporei mais adiante, não sou mais partidário da criação dessa escola.

Em compensação, há os que se revelam francamente hostis à instituição de qualquer tipo de escola de Administração, entre êles o falecido M. HALEWIJCK DE HEUSCH, que foi 1.º Secretário Permanente para o Recrutamento, o qual assim justificava o seu ponto de vista:

“Em nosso país” — escreveu êle — “a instituição de uma escola dêsse tipo não corresponde a qualquer necessidade. O ensino aqui ministrado é bastante adiantado e não é difícil encontrar candidatos convenientemente preparados para todos os setores da primeira categoria da Administração. Pode mesmo dizer-se que, pela diversidade de suas faculdades e escolas, o nosso sistema educacional atende bem melhor do que um instituto central a tôdas as necessidades dos serviços públicos, muito complexos e diversificados; êle tem uma universalidade que não se conseguirá num estabelecimento único de finalidade fatalmente limitada. (2)

De modo geral, menospreza-se o ensino superior noturno. Ignorância da parte de uns, desprezo universitário ou espírito pequeno burguês da parte de outros, que confundem ensino noturno com “escola dominical”. E no entanto, quantos serviços o ensino noturno tem prestado à Administração e seus servidores!

Após a primeira guerra mundial, as províncias e as comunas compreenderam que era preciso dar formação profissional a seus servidores, a fim de integrar bons quadros. Daí a criação de cursos de ciências administrativas, que, modestos a princípio, foram-se desenvolvendo gradativamente a estão hoje em grande voga entre o funcionalismo das províncias e das comunas.

Êstes cursos, dados depois do expediente, geralmente a partir das dezesseis horas, não integram, no entanto, o ensino superior noturno.

Foi por iniciativa de M. ALBERT HENRY, advogado na Côrte de Apelação de Bruxelas, diretor geral honorário do Ministério da Agricultura e ex-professor do Instituto Superior de Comércio da Cidade de Bruxelas, que a direção dêste estabelecimento de ensino superior noturno acrescentou, há uns vinte anos atrás, uma seção administrativa à seção comercial e financeira já existente.

A criação dessa seção tinha um fim eminentemente social: oferecer aos empregados do Estado e dos órgãos a êle subordinados, que pela necessidade de ganhar a vida se vissem impossibilitados de seguir cursos superiores, o meio

(2) Cf. *O Recrutamento dos Servidores do Estado* (Serviço de Publicidade, Bruxelas).

de ampliar e consolidar seus conhecimentos permitindo-lhes, dessa forma, corrigir as desigualdades da sorte.

A nova seção alcançou logo o maior sucesso e não tardou a ser autorizada pelo Governo a conferir o grau de bacharel em ciências administrativas.

Esta autorização foi dada em 25 de agosto de 1927 e menos de um ano depois o Instituto Superior de Comércio de Bruxelas estava habilitado a conferir o grau de licenciado em ciências administrativas. Quando, por decreto de 17 de junho de 1934, o Estado encampou o Instituto, desprezou por completo os cursos administrativos ali existentes, limitando-se a permitir-lhes a expedição de diplomas de candidaturas e licenciatura em matérias do curso comercial.

A fim de sanar essa negligência, um decreto real de 17 de setembro de 1934 autorizou a concessão do grau de licenciado em ciências comerciais e administrativas. Mistura estranha, justificável até certo ponto, mas que prejudicava os interesses dos que, seguindo os cursos da seção administrativa, se viam obrigados, para obter uma licenciatura, a sobrecarregar-se de noções sobre matéria comercial, em detrimento de um conhecimento mais aprofundado das matérias jurídicas e administrativas.

Visando a contornar tal dificuldade, a direção do Instituto mantém uma seção de altos estudos administrativos, que, após três anos de curso, possibilita aos que o concluem a obtenção de um diploma especial em ciências administrativas. Hoje, os cursos desta seção comportam cinco anos de estudos e os diplomados que já estejam a serviço do Estado podem, por meio de certas disposições administrativas, concorrer às provas para secretários de administração tanto quanto os diplomados pelos cursos diurnos. Mas só após anos de luta se logrou essa vitória.

É justo se assinalar, de passagem, que quase todos os diplomados por esta seção se vêm saindo muito bem nos concursos a que se submetem para o acesso à categoria de funcionários (chefes de seção, secretários de administração) perante o Secretariado Permanente do Recrutamento, o que prova a excelência do ensino ali ministrado.

Inspirando-se no precedente da seção de Altos Estudos Administrativos, um *Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen* (que mais tarde passou a denominar-se *Hoger Instituut voor Bestuur en Handelswetenschappen*) surgiu em 1938. A exemplo da seção que lhe serviu de modelo abrange ele também cinco anos de estudos e igualmente confere um certificado de conclusão de curso, que, por sua vez, concede aos seus portadores as mesmas vantagens reconhecidas, sob o ponto de vista do acesso à primeira categoria, aos diplomados pela Seção de Altos Estudos.

Foi a existência desse curso administrativo superior noturno que me fez abandonar, pouco a pouco, a idéia de propor a criação de uma escola de administração.

Se não me parece justo que se exija diploma para a prestação de concurso para uma das categorias inferiores, sejam elas três ou duas, salvo, evidentemente, em relação a cargos especializados como o de enfermeira, assistente social, etc. — não sou, por isso, menos partidário da exigência do diploma de ensino superior, diurno ou noturno, para o acesso à primeira categoria, com

o correctivo do concurso, tal como actualmente. Isso permitirá, aliás, que se desenvolva, em algumas grandes cidades de província, um ensino administrativo superior noturno. Parece que a cidade de Antuérpia já se entregou a essa tarefa.

Hoje, ao contrário, inclino-me a considerar que o treinamento, em relação às categorias inferiores, deve ser feito pela Administração mesma, se necessário durante as horas de expediente. Já existem precedentes a respeito, principalmente na administração alfandegária.

V

Concluindo estas considerações e com base na ligeira análise que acabei de fazer da situação existente na Inglaterra, França e Bélgica, pode afirmar-se que o Estado deve seleccionar o pessoal que ingressa ao seu serviço. A não ser quando se trate de cargos especializados, não se deve obrigatoriamente exigir diploma para o recrutamento do pessoal subalterno.

Relativamente aos cargos de direcção, uma formação universitária é desejável. À sua falta, conhecimentos equivalentes adquiridos através do ensino administrativo superior noturno, ou qualquer outro. Para admissão, a posse de um diploma de curso superior deve ser exigida, independentemente de concurso ou de prova de habilitação. E aqui colocaria os diplomas de curso noturno no mesmo pé de igualdade com os de curso diurno.

Os servidores de categorias inferiores, no entanto, quando investidos no cargo de redator ou assemelhado, e se satisfizerem a condição de merecimento e antiguidade, poderão prestar a prova de habilitação à primeira categoria e, em caso de êxito, ser nomeados da mesma maneira que os portadores de diplomas, como, de resto, se faz actualmente nos países que acabei de passar em revista.

SUMMARY

ABOUT THE RECRUITING AND PROFESSIONAL TRAINING OF CIVIL SERVANTS

The author describes the systems of recruiting and training in the United Kingdom, in France and in Belgium, and, incidentally, stresses the importance of a distinction in four classes according to background and functions as is current in the former country.

His main conclusions are that initial entry should rest mainly, if not solely, on general knowledge and response to psychotechnical tests. All specialised training and, in general, professional grounding, should be the sole responsibility of the Civil Service itself.

A Conservação dos Recursos Naturais

W. DUARTE DE BARROS

"Os objetivos básicos da conservação que equivalem aos últimos fins da existência humana, são três: subsistir, alcançar uma vida digna e transmitir às gerações futuras o patrimônio natural".

ANNETTE FLUGGER

No processo de organização da vida brasileira, em todos os sentidos, não se pode deixar à margem, como até agora temos feito, os problemas fundamentais do reconhecimento e do uso dos bens existentes em estado natural na terra. Uma constante de boa ocupação do *espaço físico* deve ser posta em termos paralelos com o sentido moderno da melhor ocupação dos *espaços políticos, religiosos, econômicos e sociais*. Ou, em mais claro rumo, o *espaço geográfico* deverá ser aproveitado, nos totais aspectos de sua conjuntura, na cobertura, reta da complexidade de fatos, fenômenos e aspectos que o conformam.

O homem deve aceder e concordar, pela imperiosa condição de sobrevivência, em que suas relações com o meio hão de ter sentido de integração: os elementos da superfície terrestre, os bens do interior do orbe, os fatores do mundo aéreo, constituem-se como poderosas forças de valor para a humanidade. Essa importância assume características inigualáveis para países que, como o nosso, cobrem grande extensão, apresentam considerável variedade geomorfológica, e se situam nas áreas discutíveis das zonas tropicais e tórridas. Por isso temos como fundamental dever, na tarefa de ordenamento da vida pública, que arranjar a estrutura das relações e dos interesses humanos mediatos e imediatos, de tal forma que asseguremos a permanência, a durabilidade útil da terra e de suas riquezas — os recursos naturais — em função do bom viver de cada homem e das coletividades que êle forma.

Através do exame que se proceda do longo processo de fixação e de conquista do branco no Brasil, nota-se, em sobredestaque, o desarrazoado sistema que tem sido. Não se encontra uma diretriz de molde construtivo definido: e civilização surgiu sem decorrência da procura de fatos objetivos que, encontrados, tivessem duração — a instabilidade das penetrações bandeirantes tem a marca regular dêsse caráter. Não foi o solo, nem a água, como o não foi a floresta, senão que a procura do ouro, das pedras preciosas e da presa é aquêle de que a cada momento mais nos valemos — a água não tem mere-

índia, que forçaram as caminhadas, ainda hoje e sempre, admiráveis de RAPOSO TAVARES, de FERNÃO DIAS e de quem mais dêles se emulasse.

Prolongou-se, pela vida do país em formação e se estendeu até o Estado republicano, o signo dessa fase; mesmo lavourizando ou pastoreando ou derubando florestas, não tivemos o objetivo de construir, em caráter perene, sobre acertada, a posse da terra, a nossa vida de Nação. Esse fato, levou um dos mais sensatos e apurados pensadores políticos brasileiros a dizer que não somos uma nacionalidade: falta-nos, ainda, a indispensável unidade surgida do esforço amadurecido na luta com que o homem condiciona sua existência individual e coletiva às realidades do meio.

E' certo que encontramos no Brasil aspectos evidentes de uma organização política incipiente, buscando definir-se, firmada por alguns pontos de insuspeitável valor — o povo usando uma só língua, fixando-se com uma clara vocação democrática em um vasto território, adotando como providência, que amplia, a linha mestra de uma religião, a que se liga a grande maioria brasileira.

Não é menos verdade, porém, que êsses importantes fatores de condição, para o estabelecimento de uma nacionalidade, não foram conjugados com a energia indispensável para mantermos e desenvolvermos o sentido do *espaço ecológico*, aquêle que de fato amolda e agiganta as nacionalidades. Vale pensar com o eminente e atual ALBERTO TÔRRES que essa condição *não há no Brasil, como também provavelmente não existe em quase tôdas as outras repúblicas sul-americanas assente sobre bases própria*, para um crescimento evolutivo regular. Por tudo, nós nos debatemos em ondas de crises sucessivas, não encontrando soluções estáveis para os básicos problemas decorrentes da relação surgida entre as massas humanas, em crescimento vigoroso, e a realidade do meio geográfico brasileiro: *olvidamos que uma constituição e umas centenas de leis empalhadas em volumes, não fazem um direito: quanto mais a vida de uma nação.*

Esta ordem de considerações se nos apresentou indispensável como argumento inicial na exposição e na condução de debate em torno do problema dos recursos naturais brasileiros, a ser realizado em um congresso de estudos dos fundamentos da organização, da estrutura e da vida dos municípios. Desejamos conceder ênfase de acentuado relêvo, sem têrmos todavia os vícios que a especialização exacerbada gera, aos denominados recursos naturais, procurando emprestar-lhes figura absolutamente primordial. Queremos aproveitar a circunstância desta reunião para destacar a importância que têm êles e que, de resto, sempre tiveram na vida humana. E' sabido que a civilização seguiu a trilha da abundância e da importância dêsses recursos retirando-os do interior, da superfície e da atmosfera, para construir o que, até certo ponto, se poderia denominar o bem-estar humano.

Tôdas as poderosas fontes *extrativas, renováveis, auto-renováveis e inesgotáveis* permitiram a conformação do mundo moderno e já haviam, em diferentes épocas, condicionado o apogeu e o declínio, em latitudes variadas, de alguns dos mais excepcionais e poderosos núcleos da raça humana.

O surto de progresso que banha os dias atuais, fartos de conquistas de ordem material, provém do reconhecimento dos potenciais numéricos e qua-

litativos dos recursos naturais da terra. E se alguns destes já se tornam raros, enquanto outros se podem ter extinguido pela rude exploração a que os submetemos. Maneiras novas de utilizar economicamente a todos, processos racionais de transformação e assistência legal, condicionada a mantê-los para a tranquilidade do homem, são corporificados por isso em atos da administração pública. Os recursos palpáveis ou apenas perceptíveis, existentes na natureza devem — apesar das perspectivas que lhes são apontadas, pelo otimismo razoável de alguns, baseados na tese de que o mais extraordinário recurso natural é o poder da mente do homem — ser acobertados do uso inadequado e do desperdício a que os votamos por ignorância, por alheamento ou por egoísmo.

E' incontestável que tem sido pelo aprimoramento dos conhecimentos, pelo mais aprofundado processo de desenvolvimento da cultura, que o homem tem encontrado soluções miraculosas, desvendando o íntimo dos corpos, modificando e criando, com formas novas, inimagináveis até há pouco, derivados, sucedâneos e sintéticos. Aí, pelo progresso imprimido à química, à física, à biologia e à mecânica, sobre as demais ciências, se encontra apoiada a tese de que o mais poderoso recurso natural é a inteligência humana. Por esse gigantesco recurso, real dom da Divindade, é possível criar, melhorar, deduzir, piorar, fomentar, aniquilar e anular as variadas formas e a constituição dos Recursos Naturais.

Temos, porém, o dever de, tomando conhecimento desta maneira de considerar como a mais importante fonte de recurso o homem tecnologista, fazer incidir nosso interesse para os demais recursos ou seja para aqueles que usamos direta e indiretamente como matéria-prima suscetível de transformação, dentro dos imperativos das nossas necessidades. Bens primários palpáveis, ou apenas perceptíveis outros, reclamam todos, em toda a terra, cuidados especiais em decorrência da utilidade atual, das perspectivas de emprego, da classificação em ordem de prioridade na segurança pública, da identificação da área de ocorrência e da prospecção, que permite estimar, avaliar e calcular, numericamente, o seu valor e a importância, em função do desgaste a que o homem o submete.

Deveremos, pois, colocar-nos em posição capacitada a bem entendermos a situação do problema dos recursos naturais no Brasil. Será para isso, entretanto, indispensável que não particularizemos nem destaquemos nenhum deles mas que sempre os ajuntemos na linha da mais ampla complexidade uma vez que são todos interdependentes, embora formem com funções díspares na natureza toda.

E', pois, sempre necessário pensar em largos termos, correlacionando os *esgotáveis*, os *renováveis*, os *auto-renováveis* e os *inesgotáveis*, em função da amplitude dos conceitos da geografia econômica brasileira. Cabe, então, lembrar que o papel das unidades políticas fundamentais do país — os municípios — neste ponto, tende a tornar-se de relêvo pela ascensão gradual que sobre o valor dos referidos recursos venha o homem comum a ajuizar. O crescimento demográfico e o surto de melhoramento oriundos da instrução, da educação e da cultura, influenciando com vigor o sistema de bem viver, forçarão a dignificação da importância dos bens que compõem, ou daqueles que envolvem a terra, para todos os homens. Já não será apenas o *espaço eco-*

nômico, senão mesmo que o *espaço social*, o *físico*, o *estético* e o da *segurança pública*, os determinantes definitivos dêsse processamento, dos quais emergirá com proeminência, o município.

O papel que essa unidade do sistema político brasileiro vem assumindo, em qualquer aspecto do progresso que estamos alcançando, deve firmar-se, tornar-se efetivamente dinâmico e atingir expressivo nível. Numa tal situação, o enquadramento das necessidades de base física da municipalidade terá que situar-se à frente. E não há como dêsse lugar omitir ou diminuir a condição dos recursos naturais renováveis.

E' claro que tendo os municípios acesso direto e imediato às riquezas, que são as fontes naturais encontradas em sua jurisdição, nas suas atribuições deve ser incluída cada vez maior soma de responsabilidades. A identificação da ocorrência dos recursos naturais com toda a potencialidade perceptível e verificável; o acesso e a partilha no encargo de usufruí-los e a indicação da maneira adequada de pela exploração deles auferirem garantias de segurança e de economia; o ingresso, como responsáveis mais imediatamente interessados, à estruturação, à conformação e à solução de questões do uso dos Recursos Naturais algumas das quais amordaçam e tumultuam o desenvolvimento do país; em tudo necessária e obrigatoriamente devem tomar parte as administrações municipais.

A transcendência das formas do problema e a variedade de que êle se reveste, permite-nos afirmar que a conexão de interesses tão grandes imporá que a solução pretendida seja obtida através de um instrumento de ensino, de pesquisa, de demonstração e até mesmo, às vezes, executivo, supervisionado na esfera legal — naturalmente porque mais capacitado para efetuá-la — pelo poder federal. Note-se o que experimentado estudioso do conservacionismo deixou dito: "Todo o esforço pela conservação depende, necessariamente, do dinheiro que se dispõe ou de que potencial se pode vir a dispor".

A êsse aspecto teremos que considerar o alcance dos objetivos gerais da sobrevivência social que fazem transferir para a esfera da vida nacional o problema, a sua formulação necessária e a solução desejada.

Para que se articule no Brasil a idéia e a posição exata dos recursos naturais, frente às conveniências do país, antes mesmo que alcancemos o estágio de evolução responsável pelo tácito reconhecimento popular daquelas condições, temos que forçar, através de medidas ditadas pela técnica — ao contrário do que se deveria em bom princípio desejar de que essas medidas surtissem do empenho e dos reclamos do povo esclarecido — a criação de princípios de norma legislativa, baseados em uma filosofia conservacionista difundida e emanada dos poderes públicos. Teremos que firmar conceitos, estabelecer critérios, alinhar normas e aplicar-nos à sistemática de estudar, de inventariar, de explorar. Deveremos saber responder aquelas perguntas: *que, quando, onde, como, por que, para que, com que?*

E' evidente que a existência de princípio filosófico do conservacionismo constitui-se no ponto fundamental da política administrativa de alcance e de permanência inconfundíveis. Subentender-se-á a razão dêsse trabalho, o seu fundamento e o critério adotado para norteá-lo. Sòmente e apenas com esta diretriz poderemos, govêrno e povo, isto é, o Estado e a Nação, empenhar-nos

em corporificar uma tarefa de ordem fundamental como o é a Conservação dos Recursos Naturais Renováveis. Um movimento permanente, novo e imediato, deve sacudir os órgãos da nossa estrutura política, de maneira a que concretizemos o objetivo apontado pelos estudiosos do problema como os que atendem, no rigor da expressão, aos imperativos da segurança nacional e de continuidade do processamento de integração do homem à terra.

Embora tenha antecedentes que se encontram nas páginas mais antigas da China, e da época de Cristo, emergindo na idade média, sob outros aspectos, na Europa, a *conservação dos recursos naturais*, constituiu-se de modo efetivo em novo trabalho a partir do fim do século passado. Foi, todavia, com o eminente florestal norte-americano, PINCHOT — precisamente em 1908 — que o termo “Conservação” adquiriu foros de maior respeito evoluindo rapidamente para tornar-se na doutrina ecológica dos dias correntes.

De então, iniciou-se a criação do que se chama hoje uma filosofia. A filosofia do conservacionismo que se desenvolve tendo com mira a acepção central de que *conservar um Recurso Natural Renovável é econômica, racional e até sãbiamente, utilizar bem, por maior soma de anos, em proveito do mais elevado número de homens qualquer das fontes naturais*. A característica de ciência que atribuem a essa doutrina ou apostolado, como a desejam alguns, deriva do fato de que seus fundamentos se radicam em ciências exatas e ciências sociais oferecendo explicação específica pela globalização de aspectos. E’ para OOSTING, *bionomia ou ecologia aplicada*. Enquanto que para DANSE-REAU é o ramo mais novo, egresso, como ciência, da Ecologia.

Tratar-se-á, para outros, de uma técnica porque, dizem, reflete a aplicação de princípios e de normas de ciências definidas em benefício de um lado apenas da questão. A estatística, a demografia, a física, a química e a biologia dariam elementos para a formação técnica do conservacionismo.

Reconhecendo da condição destes elementos, resta-nos dizer que há no problema, em realização, um ângulo político: porque, graças a êle, se podem estabelecer relações, condições, princípios, métodos, orientações e aplicações capazes de conduzirem as administrações a evitarem conflitos e estabelecerem bases sólidas de tranqüilidade social. O conservacionismo como doutrina compreende os seguintes grupos de tarefas:

- a) *Conservação*, pròpriamente dita, que cogita do melhor uso, em si, dos Recursos Naturais;
- b) *Preservação* — ramo que se preocupa em manter a intangibilidade dos Recursos Naturais;
- c) *Proteção* — setor que cuida dos Recursos Naturais assegurando-lhes boa existência;
- d) *Reprodução* — que procura garantir a multiplicação dos Recursos Naturais Renováveis;
- e) *Recuperação* — que objetiva estabelecer a reorganização dos Recursos Naturais Renováveis, fazendo-os voltar à primitiva condição.

A conservação procura manter o recurso natural, e sua característica primordial é o sentido dinâmico da utilidade de que se reveste observado sempre o aspecto econômico.

Interessante e oportuno é considerar que ao lado do sentido utilitário se situam os valores cênicos, que também fazem parte das cogitações conservacionistas; são êles os valores intangíveis, referentes aos cenários, ao paisagismo, aos aspectos de beleza pura, que a natureza encerra e cuja significação cresce a cada dia para o homem civilizado.

Imperativos demográficos, econômicos, sociais, culturais, estéticos e estratégicos, conduzem-se a afirmar que uma diretriz política deve ser estabelecida enquadrando-se a reserva dos elementos da natureza como básica força do bem-estar público.

Deveremos ter presente em nosso objetivo o seguinte: “vemos uma vez mais, que os problemas sociais estão profundamente condicionados pela terra, ou pela pobreza que emerge de terras esgotadas e mal aproveitadas. A educação, a sanidade pública, a nutrição, as populações bem adaptadas e contentes, são muito mais fáceis de satisfazer quando um povo possui abundância de recursos naturais”.

RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS E EXTRATIVOS

Aceitando em tese e na forma elevada o aspecto teórico com que, na mais objetiva intenção, os estudiosos dos recursos naturais os grupam, buscaremos, todavia, definí-los e classificá-los de maneira mais direta, mais simples, com método acessivelmente didático. Assim, entendemos que *recurso natural é tudo quanto existe no interior, na superfície e nas camadas aéreas envolventes da terra, sob forma nitidamente espontânea e original*. São, simplesmente, as várias substâncias que existem na terra e que o homem retira para seu uso (VOGT). E que, em consequência do estado e da forma em que existe e do uso que lhe vimos dando ou da aplicação que lhe podemos oferecer, podem e devem ser agrupados em duas grandes categorias:

- a) renováveis ou recuperáveis;
- b) não renováveis ou extrativos.

Para esclarecer bem e seguramente este aspecto, convém dizer, de maneira definitiva, que os recursos naturais considerados inesgotáveis (o vento, o calor, a energia solar, o clima) ou aquêles ditos auto-renováveis, sobretudo a água como fonte de energia, pela própria natureza com que se recuperam e do não desgaste diante das hodiernas maneiras de uso, prescindem do interesse neste momento. Deveremos fazer incidir, entretanto, com muita energia, nossa atenção sobre aquêles recursos imediatamente ao alcance de nossos propósitos de renda, no caso os renováveis e os não renováveis. Com certeza que com êles repartimos a responsabilidade imensa de condicionarem a tranquilidade do mundo moderno com mais profundidade do que em épocas pretéritas e de decidirem da sobrevivência de diferentes civilizações. Não poderemos esquecer as ponderações de BARUCH e de HUXLEY: o primeiro caracterizou, com destaque, o papel de tremenda profundidade essa condição a responsabilidade máxima pela sobrevivência humana; transcende, social determinado pelo desgaste dos recursos naturais renováveis, imputando, segundo BARUCH, a influência dos recursos naturais, aquêles que poderá ter, sobre os destinos da humanidade, o uso da energia atômica como meio bélico. HUXLEY, traçando limites para as crises que assoberbam e fazem naufragar destinos no

mundo, afirma que a crise de nível inferior (*população e recursos*) pode ser responsável pelo aguçamento da crise de nível superior (*política e economia*), transtornar, de maneira profunda, a estabilidade social; e sentencia sustentando o argumento, com SHEPARD: o homem moderno aperfeiçoando dois procedimentos formou um binômio em que qualquer termo pode destruir a civilização — a guerra atômica e o desgaste universal do solo — “A guerra quebra ou destrói o meio ambiente, que é a matriz da civilização. O desgaste do solo destrói o meio ambiente natural, que é seu fundamento”.

Com efeito, os recursos naturais renováveis, isto é, aqueles que atingidos pelo interesse humano ou que desgastados podem ser retornados à fecundidade: *bosques, águas, pastagens, animais selvagens, caça, pesca*, e, até certo ponto, o *solo*, são fundamentalmente os pontos primordiais para uma política de ordenamento conservacionista de preservação, de proteção e de recuperação. Sua importância se sobrepõe à posição dos recursos naturais não renováveis porque são eles, justamente distanciados destes, os que se tornam imprescindíveis e insubstituíveis para as mínimas necessidades de sobrevivência. Estes recursos se encontram na superfície, até algumas dezenas de metros de profundidade e, proclama VOGT, se fôsse possível representá-los através de símbolos matemáticos teríamos uma fórmula sumamente complexa que demonstraria, em qualquer instante, sua existência e condição. “Sem pretender chegar a semelhante equação é necessário e conveniente considerar os recursos renováveis como uma *função*, em sentido matemático, da terra e de seus recursos — inclusive os humanos — e do tempo. O valor de um destes recursos (*) pode estar determinado, completamente, por outro recurso. (*) Todos estes fatores são variáveis”.

E variam em relação ao tempo, ao uso, à ocorrência, à demanda e à distribuição geográfica. Sendo, todavia, variadas as funções, não deixa o recurso natural perder a característica peculiar e comum que tem como significado de complexo ecológico.

A generalização do uso dos recursos naturais, atendendo ao exaustivo processo de crescimento das populações em todo o mundo, torna-se, por seus dois aspectos básicos, um dilema da política administrativa de cada país. Os dois ângulos a que me refiro são antagônicos em princípio:

- a) necessidades maiores, de maior número de homens, que se capacitam a viver melhor cada dia;
- b) necessidades, para um mínimo de sobrevivência, de povos e de indivíduos, os quais, se lançam na busca de matérias primas, arrancam-nas da terra, sob qualquer condição, desde que possam à custa delas atravessar as horas do dia que têm à frente.

Constituem a demanda e a exploração dos Recursos Naturais (bens primários e fundamentais da vida) dos maiores e mais graves dramas de toda a história da ocupação e da civilização humana, em qualquer latitude do globo. Tanto mais evoluídas e adensadas as comunidades, tanto mais necessitadas de suprimentos, que devem ser obtidos de toda a ordem de recursos existentes na terra. Por força de circunstâncias compreensíveis, tal a sua clareza, a grande fonte de procura e de obtenção desses materiais é o armazém de riquezas menos tocadas existentes em áreas cujos espaços sociais sejam ainda pouco procurados, como consequência de espaços demográficos e culturais mais re-

duzidos. São as denominadas áreas *de reservas*, dos países de menor desenvolvimento econômico, que correspondem, em grande parte, às regiões tropicais, equatoriais e tórridas, inacessíveis até agora devido a circunstâncias diversas.

Esses recursos, essencialmente econômicos, não são estáticos no uso. Ao contrário, crescem sempre de interesse. (*)

FLORESTAS

Dentre os renováveis, que sofrem o impacto da procura elevada e da cobiça no mercado internacional, devem destacar-se os que procedem dos recursos florísticos.

Em geral, nas florestas, os homens buscam recursos de grande valor para a sua existência; sem falar nos normais que elas oferecem, direta e imediatamente, encontramos nada menos de cinco milhares de extraordinários produtos obtidos de madeira, pela tecnologia.

As florestas puras e homogêneas das regiões temperadas, as mistas e heterogêneas das regiões quentes, representam, um recurso de potencial econômico, estético e sanitário não comensurável. Ao lado desses aspectos, visíveis e perceptíveis pela soma de condições e de aspectos práticos, existe um outro atributo de elevada importância: a função ecológica da floresta que é, na realidade *"una complicada comunidade de seres vivos en la cual cada especie de árbol es simplemente un miembro, ni más ni menos importante para la salud colectiva, que los demás miembros"*. (HESKE).

O valor da floresta, como Recurso Natural não pode nem deve ser considerado apenas pelo aspecto econômico-comercial que encerrem senão que, pelas demais razões, além daquela que se lhe atribui, nos meios técnicos responsáveis, como *valor de seguro*, isto é de manutenção das condições básicas do equilíbrio entre os fatores naturais e de superior garantia da segurança das reservas intrínsecas de solo e de água. Isto quer dizer que, independentemente da real e efetiva fonte de matéria-prima que é obtida da floresta, a madeira, deveremos ter em mira a característica constante que decorre da forma viva organizada em sociedade. Tal aspecto nos conduz a assegurar à árvores, arbustos, ervas e animais — floresta propriamente dita — a aura de recurso renovável fundamental para o meio e para o homem.

ÁGUAS

As águas de superfície, como as águas subterrâneas, são objeto de cuidado especial na sequência de trabalhos conservacionistas que se realizam em todo o mundo. E' verdade que, sendo embora o mais lembrado recurso — pois

(*) Para ROBERT SIMONSEN os recursos econômicos são aqueles que se baseiam na produção dos Recursos Naturais dizendo que "as lições do passado nos ensinam que o bem-estar de uma população, onde quer que se encontre, resulta, principalmente, de um harmonioso equilíbrio entre o homem, o ambiente e os recursos econômicos". Seria bem sintetizado no "slogan" de Roosevelt — *abundância para todos*, isto, é a expressão ideal das boas relações entre os consumidores e as fontes de abastecimento de todos os recursos naturais.

cido o cuidado necessário e a conservação reclamados por sua real e enorme importância. Usada para fins domésticos e públicos, para objetivos industriais e ornamentais, como objetivo econômico direto ou indireto, a água é, em realidade, o grande recurso renovável, cuja falta afeta de modo terrível à vida humana.

Sem perceber a extensão das fases que constituem o ciclo hidrológico e, conseqüentemente, este mesmo, o homem pressupõe de que dela poderá ilimitadamente dispor. Essencial à segurança dos recursos vivos e de modo absoluto ao mais simples passo da humanidade, a água como recurso renovável necessita da consideração de especiais cuidados. Medidas assecuratórias da perenidade dos mananciais, da estabilidade dos lençóis freáticos, de regularidade dos regimes fluviais e lacustres, devem ser fixadas, dia a dia, tomadas em intensidade ascendente.

O aspecto da água como força ou como fonte de energia, onde adquire posição do mais significativo valor, se bem que não envolva diretamente o interesse surgido da posição de auto-renovável, exige cuidados especiais. A energia hidráulica, para ser regular e economicamente aproveitada, precisa de que a água, no leito em que corre, na bacia a que pertence ou que a circunscreve, seja considerada de modo particular como uma unidade complexa, de vasto alcance e de condição absolutamente típica. Problemas de proteção às altas nascentes, de fixação das margens, de preservação das fontes de águas minerais, de livre curso das águas, de medidas coercivas, que evitem sejam entulhados os rios com terras de bota-fora, se fazem imprescindíveis a cada momento no país todo. Estes são alguns dos aspectos essenciais de um programa de conservação de águas a ser desenvolvido no Brasil; todavia um planejamento global, a que se subordinem formas específicas locais e regionais, tende a desenvolver-se. Não se deve olvidar o papel dos pequenos rios, formadores, alimentadores e mantenedores dos grandes cursos — grandes em volume e em extensão — que foi fixado na monografia genial de PERSON, COIL e BEALL. E' urgente considerá-los na função parcial e no papel que desempenham quando se estuda e se programa globalizadamente o uso das águas fluviais.

SOLOS

Em sentido amplo e no rigor científico, não poderíamos considerar o solo como recurso renovável. Efetivamente é ele elemento extrativo pois a reconquista da capa superior da terra exige largos anos, além de constantes e seguros esforços. Todavia tendo em conta o interesse econômico, isto é, a aplicação na acepção conservacionista "utilizado como se deve fazê-lo, o solo ao qual se empresta cuidados especiais nas suas propriedades físicas e biológicas, pode produzir por tempo indeterminado e inclusive aumentar sua riqueza. Neste particular prisma é que se o considera recurso renovável".

A importância deste grande e extraordinário recurso natural, que é o solo, dispensa qualquer comentário. Valerá a pena, tão somente, ter em vista que a rentabilidade das culturas, a prosperidade do agricultor, a estabilidade das populações rurais, o bem-estar das sociedades se assentam nas condições de

sanidade e de integridade do solo. A sua conservação implicará no reconhecimento do valor mobilizável, das influências que pode ter sobre a sociedade humana. Assegurar vida útil ao solo é assegurar a nossa própria sobrevivência. Será oportuno lembrarmos aqui as palavras com que NANNETTI falou, figurativamente, pelos membros diversos de uma comunidade rural, e destacar o pensamento do Homem Comum, entre médico, advogado, reitor, professor de universidade e engenheiro: Diz o homem comum: "Abriram meus olhos para um grande problema de minha pátria. Os povos vão à guerra por uma polegada de terra, dispostos a sacrificar por ela todo o seu ouro e todo o seu sangue. Fazem, entretanto, muito pouco pelas vastas áreas que perdem com a erosão".

A programação de trabalhos de conservação do solo deve realizar-se com energia rigorosa e serena disposição dos poderes públicos, para o que terá que ser trazida a contribuição das forças sociais do país. Para qualquer dos ângulos do conservacionismo uma tarefa de base experimental precederá a qualquer avanço extensionista ou a realização de práticas do fomento dinamizado que incumbe à agronomia socializada efetuar. Será absolutamente necessário ligar o problema da vida do solo ao problema dos produtos da massa humana, seja dos que nos vêm sem transformação, seja daqueles que até nós chegam sob formas de carne, de leite, de ovos, transformadas que foram as fontes obtidas do solo. A qualidade dos alimentos, os potenciais de fósforo, de cálcio, de manganês, de ferro, entre quantos mais, cuja presença é responsável pelo equilíbrio do metabolismo basal, depende — e isto precisa a cada fato, hora e momento, ser lembrado — da boa fertilidade, do bom estado sanitário dos solos, pois este é, em verdade, a fonte de onde provém, elementarmente, a saúde humana. Aliás, diz a respeito eminente e ecológico norte-americano: "A medicina social encontra poderoso antagonista no problema de conservação dos Recursos Naturais. Aceita-se, desde muito tempo (de modo acentuado e aceitam os médicos) a teoria de que a vida deve ser preservada e salva em qualquer circunstância. Mas o que se tem olvidado é o que o homem deve beber e comer para manter-se vivo, e isto com manifesta irresponsabilidade. O ideal da profissão médica em geral, ressaltadas honrosas exceções, é o de conservar, até onde seja possível, o maior número de vidas, mesmo que isto signifique que essa gente viva em miséria crescente e, por destruição dos recursos naturais, a vida se torne mais difícil para as futuras gerações".

Já apresentamos em trabalhos anteriormente divulgados prolongadas considerações sobre estes aspectos. Resta-nos dizer, todavia, que a receptividade às idéias expostas não foi às profundidades e não alcançou, simultaneamente como era o nosso propósito, o cume das preocupações dos poderes, das forças e da sociedade condutoras do destino brasileiro. Mas a verdade é que esta tecla terá que ser batida, seguida e insistentemente, para que as camadas do povo se façam ouvir e as administrações se capacitem na tarefa de armar o Estado com o emblema de Nação organizada.

Talvez se faça indispensável proceder ao ajuntamento dos programas de ensino, dos métodos administrativos, para se formular uma política de terras, comparada esta em intenções legislativas, efetuando reformas de base agrária, de tal maneira que ao conceito de ZAPATA *a terra pertence a quem a trabalha* se ajunte a expressão com o *melhor critério e o mais justo anseio de*

bem fazê-la sempre produtiva e fecunda. STEVENSON, proclamou com acêto: *conservação não significa apenas manter a superfície da terra, as árvores e os pastos selvagens, mas principalmente manter bem os valores que tornam humanos os seres humanos.* E nestes valores se situam o esforço de cada qual, conjugando-se na intenção dos outros para que todos, usando de modo certo o solo, o permitam servir bem e eternamente às massas de nacionais e à sociedade humana. Pensemos que a cultura é, em princípio e em termo final, o reflexo das funções telúricas bem ou mal administradas.

Nenhum processo de desenvolvimento local, regional ou nacional se conduz a pleno êxito se a questão básica dos suprimentos, na ordem geral — energia, alimentação e matérias-primas fundamentais — não fôr considerada em situação primacial. Escutemos VOGT “os problemas industriais não podem, de modo algum, divorciar-se dos recursos naturais, que alimentam a indústria”. Jamais olvidemos que são efetivos, como símbolo da fecundidade da terra, os dois centros nevrálgicos da prosperidade nacional — *dinheiro e crédito.*

Ao pisar a terra, os homens devem ter presente, no pensamento, idéias a respeito da sobrevivência da espécie. Conservar o solo constitui a pedra angular da tranqüilidade de cada qual e do êxito das nacionalidades pois, efetivamente *não há perigo que ameace mais a todos como a perda dêsse recurso.*

ANIMAIS SELVAGENS, CAÇA E PESCA

Êstes recursos naturais bióticos têm, em tôda a extensão do conservacionismo, enorme interêsse. Não sòmente pelo valor intrínseco e grupal, senão que pela sua importância, como peças principais de séria complexidade representada pelos demais recursos. De elevado significado econômico, têm êles, ainda, alta posição como fonte de esportividade e meio sadio de recreativismo. Em essência, também, neste caso, representam outro aspecto de função econômica, sobretudo em países que se organizam considerando a soma dos fatores ocorrentes em suas áreas.

As tarefas atinentes à conservação da vida animal selvagem, da caça e da pesca, encontram óbices sérios em muitos pontos ou prismas decorrentes da incidência de maior grau de incompreensão por êstes recursos. De um lado, sem leis efetivamente exequíveis e apesar das quais não se fixou critério precioso para orientar e conduzir os problemas do uso dos Recursos Naturais de caça e de pesca, do ponto de vista do interêsse governamental, certos países como o Brasil trilham rumos ineficazes e se orientam sem norma convincente. De outro aspecto, o lastro de tradição de riqueza, baseado em grandes e abundantes ocorrências animais, na terra outrora virgem, ao laço da ignorância não rompida, antes propositadamente cultivada, do *caçador*, do *pescador*, do *exterminador*, de que as fontes de *bichos* e de *peixes* não se destroem, por mais que se as atinja, criam um estado de fato, cuja remoção só constante, pertinaz e enérgico esforço dos poderes administrativos, de tôdas as esferas, conjugados com as forças cívicas, transformará.

Todavia, não são, apenas, êsses dois os fatores poderosos que têm contribuído para o assalto destrutivo levado a termo contra a fauna. Nos países de recente desenvolvimento, a faina contra a vida animal foi elevada em grau

de exacerbação que se assemelha a crises de sadismo, de histeria generalizada tal é o verdadeiro aniquilamento global de *manadas*, *cardumes* e *bandos*. Estes delírios se acentuam com a ação simultânea desenvolvida sobre a florística, na qual os mamíferos, aves, insetos, carnívoros, se aprovisionam de alimento, e onde encontram a condição climática para reprodução os animais, em geral. A derrubada sem discriminação, extensiva, violenta, freqüente, e o incêndio da terra, para facilitar a limpeza, destroem tanto ou mais que o *predador genial* no ato venatório. Limita-se, pela eliminação das fontes de abastecimento, a expansão da vida selvagem. Pela destruição que a piromania provoca atingindo ninhos, ovos, pequenos e grandes animais, estes no período fecundo algumas vezes, se constrange, cerceia e aniquila a sociedade faunística.

Não menos intensa e virulenta é a atuação sobre a vida aquática. Attingida que é, por processos obsoletos e perigosos decorrentes do uso de explosivos, de envenenamentos de águas, de pescarias gigantescas, de lançamentos de detritos industriais nocivos nas águas, bem como de aterros assoreadores, pelas descargas dos desmontes havidos das construções de grande vulto, se restringe e reduz a possibilidade de perpetuação da fauna.

O valor destes, como dos demais recursos, não pode ser pôsto à margem dos interesses públicos. Deverão os órgãos diretores, responsáveis pela condução da vida no país, voltar-se e assistirem, efetiva e eficientemente, a segurança de bens naturais básicos. Tal qual os anteriores elementos de importância para o alcance dos rumos de constância da civilização brasileira, os recursos naturais renováveis, oriundos de animais selvagens, da caça e da pesca, deverão ter uma programação fundamental no sentido de prolongamento dos trabalhos planejados para os demais órgãos, de tal maneira que se dê garantia a eles para se manterem a proliferarem em benefício dos interesses comuns do país.

PASTAGENS

A manutenção das áreas de campos naturais e a das superfícies transformadas em pastagens, reclama dos poderes públicos cuidados especiais. País que possui um dos maiores rebanhos do mundo, não tem, contudo, o Brasil, a equivalência de rendimento no que se refere e corresponde à produção de carne, de leite e produtos outros oriundos dos animais criados nas pastagens brasileiras.

Falta de método de cultivo de pastagens, desconhecimentos dos fundamentais princípios de criação racional; falta de percepção pelo problema de classificação e de inventários de terras, condições que permitem, só elas, o melhor destino dos terrenos; o emprêgo do fogo para limpeza dos pastos; as áreas suportando maior pisoteio que a capacidade específica lhes permite, tudo constitui grande e doloroso quadro de falta de orientação. Com o homem e com o Governo, ressalvadas as exceções mínimas, se relaciona a importância do manejo racional dos pastos. Resta à sociedade, então, enfrentar com energia, tão logo quanto possível, um programa de ajustamento para melhor flexibilidade no uso das terras destinadas a pasto.

As gramíneas e as leguminosas formam como pastarias um dos Recursos Naturais mais importantes e de maior valor, pois permitem a produção lei-

teira e a constituição da extraordinária fonte de alimentação humana — como a carne, além de serem, quando na condição de plantas de revestimento de terras para suporte do gado, excelente e inigualável fator para a manutenção das melhores condições de proteção dos solos.

Há pois que ter o país mapeamentos e cadastros, bem como normas zootécnicas para aproveitar melhor os recursos das pastagens.

CONCLUSÃO

Acredito que o ingresso e a ascensão do govêrno municipal na esfera de jurisdição dos poderes públicos federal e estadual, nos moldes em que a encontramos, implicará no alcance gradual e progressivo de condições mínimas a serem obtidas somente pelo aparelhamento educacional — única forma de que se pode servir a humanidade para, de maneira duradoura, aproveitar com eficiência os Recursos Naturais. Será o caminho exclusivo a adotar, pois, apenas por essa trilha, deverão aqueles elevar seus níveis sociais, econômicos e políticos. E só assim terão, como consequência, condicionantes culturais, que lhes facilitarão e oferecerão base para as substanciais reformas de métodos, de diretrizes e de planejamentos que, sustentamos, são indispensáveis ao efetivo desenvolvimento do país.

Não devemos esquecer que expressões como esta encerram verdades eternas: “sempre que se procure corrigir erros seculares, a fim de aumentar e perpetuar a riqueza que a terra guarda, um dos instrumentos mais importantes, absolutamente indispensável, é a educação. Este conceito deve ser de extenso e de profundo alcance: uma atitude inteligente e não tomada sobre a terra é importante para a população inteira. Não conheço nenhum especialista em administração e no manejo da terra, cujos conhecimentos sejam tantos e tão bons, que não sinta desejos de conhecer mais e mais até onde seja possível”. (VOGT).

Pendem, há anos, aguardando definição, esperando normas, espreitando critérios, problemas de extraordinária complexidade para a vida da terra e do homem brasileiro, a criação e a manutenção de sistemáticos trabalhos de pesquisa de dados sobre qualquer aspecto da natureza; a preparação de cartas referentes aos variados prismas do país; o acesso, o uso, a forma da propriedade rural, em síntese, a reforma agrária; as limitações dos direitos individuais diante das conveniências do bem-estar e da segurança pública; o uso, no sentido nitidamente conservacionista, dos recursos naturais encontrados, isto é, a formulação conveniente de uma política racional de economia da utilização dos recursos naturais renováveis, são alguns, dentre muitos, dos tremendos problemas que retêm o Brasil agrilhoado com perspectivas incertas e injunções sombrias, uma vez que a eles não se dá solução.

Todos êsses aspectos são da esfera de atribuições da União, mas o equacionamento como problema e a solução que devem encontrar dependem da maneira por que sejam postos em seu íntimo relacionamento com as administrações municipais. Acredito que a mais importante de quantas questões que afligem a Nação que estamos ajudando a construir é a que se refere a formulação de uma política de amplitude sobre o acesso e a conservação dos Recursos Naturais Renováveis para todo o território, dando-se ênfase, na pro-

posição federal, às particularidades que revestirem a cada recurso, ou a todos eles, no âmbito dos interesses comunais.

Diante dessa série de considerações e reconhecendo a posição do município no aproveitamento dos Recursos Naturais, concluímos:

a) pela responsabilidade que cabe aos brasileiros de todos os níveis sociais, professores, homem comum, universitários, normalistas, clero, profissionais liberais, forças armadas, escolares e, em especial, apontando com destaque que a equação do problema dos Recursos Naturais Renováveis deve competir à esfera do poder federal, com apoio direto nas conveniências municipais;

b) pelo poder criador da escola, através do ensino, que objetivará educar o homem para entender a importância e a atualidade, bem como o significado futuro, dos recursos naturais renováveis na vida do povo;

c) pela preponderância — verificada no estado atual da nossa democracia — da orientação oriunda do poder executivo, de cuja percepção devem emanar atos fundamentais de definição, planejamento, estruturação, ensino, demonstração e execução de um princípio normativo de identificação, e de exploração dos Recursos Naturais Renováveis através de providências de natureza legislativa e executiva, que polarizem e alinhem o interesse superior do Estado, respeitadas as conveniências do município, mas, em qualquer sentido, preservada a soberania e o futuro do bem-estar das populações;

d) pelo uso intempestivo, pela falta de inventários, pela ausência de recursos humanos qualificados, pelo desconhecimento das exatas ocorrências de Recursos Naturais Renováveis, com o sentido do seu valor, pela falta de recursos financeiros especificamente destinados ao encaminhamento do problema;

e) pela não percepção clara, precisa e incontestável que temos da situação dos Recursos Naturais Renováveis no Brasil; pela elevação da capacidade e do standard de vida; pelo aumento, em progressão considerável da população brasileira, e pela incessante abertura de novas frentes de trabalho, todas elas com sacrifício das melhores reservas naturais resolvemos recomendar:

1.º) Que o IV Congresso Nacional dos Municípios obtenha do Presidente da República prioridade na condição de problema básico da Terra aos Recursos Naturais Renováveis;

2.º) Que, nessas condições, aprove e encaminhe ao Congresso Nacional a proposição para criação do órgão conectador das diferentes atividades do uso dos Recursos Naturais Renováveis abrangendo instituições, poderes públicos, sociedades e povo, tal como se encontra na exposição apensa a esta;

3.º) Que sejam considerados como problemas administrativos fundamentais, da esfera daquele órgão, envolvendo florestas, solos, águas, caça, pesca e animais selvagens os seguintes aspectos, todos constituindo o grande problema administrativo do conservacionismo brasileiro:

1. Plano Central de Conservação abrangendo o total de aspectos do problema desde:

a) formação de pessoal qualificado;

- b) formulação de tarefas de pesquisa;
- c) criação de programas escolares do ensino sobre Recursos Naturais Renováveis, em todos os graus, do primário ao universitário, com destaque no Curso Normal e programas objetivos para ensino primário, teórico-prático para Escolas Normais, científicos para universidades, divulgatórios para o povo;
- d) escolha de áreas de demonstração conservacionista;
- e) preparo da Lei de Uso da Terra segundo critérios agrônômicos, jurídicos, topográficos, históricos e sociais, e aplicável com flexibilidade diante da variedade da Natureza do Brasil;
- f) coordenação de esforços e trabalhos entre órgãos, poderes, pessoas, coletividades, instituições e classes;
- g) formulação, em caráter dinâmico, com foros de perpetuação, de mentalidade conservacionista na esfera administrativa dos diferentes setores dos Poderes Públicos;
- h) criação de órgãos de conservação: Reservas Naturais e zonas protetoras, tais como Reservas Naturais integrais, Reservas Naturais definidas, Parques Nacionais, Reservas geológicas, botânicas, zoológicas, florestais, antropológicas, de caça e de pesca, monumentos naturais e florestas nacionais, onde foram apontados por comissão idônea constituída por especialista de reconhecido valor técnico, moral e intelectual.

O despertar da consciência nacional para o significado do problema cinge-se aqui, no Brasil como tem sucedido em outros países, ao desenvolvimento da capacidade de percepção que se originar no nível superior da esfera governamental, ao contrário do que se proclama, isto é, de que o povo deve alertar a grande administração.

Enquanto não tivermos Presidente, Ministros de Estado, Deputado, Senador e Diretor firmemente esclarecidos e suficientemente dispostos a uma atitude decisiva em prol dos Recursos Naturais, não teremos encaminhado para solução o equacionamento do problema que os técnicos em Conservação dêsses Recursos formaram e que o povo há anos percebe, sente a reclama como tarefa urgente e fundamental.

Seja-me permitido ilustrar êstes argumentos com os seguintes fatôres:

1.º) O problema nos E.U.A., percebido com alguma profundidade, só foi enfrentado quando THEODORO ROOSEVELT em 1908 organizou um comitê para estudá-lo. Deu-se estrutura aos trabalhos e se iniciou uma tarefa de conservacionismo, abrangendo a tôdas as características e recursos. Participaram do comitê: ROOSEVELT, Presidente, Responsável; GARFIELD, Secretário do Interior; PINCHOT, Diretor do Serviço Florestal e VAN HISE, Presidente de Universidade.

2.º) Ao solicitar crédito para os gastos do grupo referido, cujos membros nada ganhavam, o Presidente THEODORO ROOSEVELT soube que um dos mais conhecidos congressistas bradara, combatendo o pedido: *"mas, que fez até agora a posteridade por mim?"*

3.º) A fase áurea da política conservacionista, na América do Norte, país líder no movimento, deu-se no Governo de FRANKLIN DELANO ROOSE-

VELT, cujos períodos foram denominados *Era da Conservação*: F. D. ROOSEVELT, H. H. BENNETT, GABRIELSON, H. L. JAKES, N. DRURY, foram aí os líderes.

4.º) No Brasil, o movimento realizado recentemente pela imprensa, pelo rádio e por outros meios de divulgação, reflete a opinião pública já alertada. Não há, para êsse fato, entretanto, a correspondência que lhe deveriam dar as altas esferas da administração pública. Aliás, êste é, aqui, ainda um problema preliminar de educação, no sentido lato do termo, em todos os graus e em todo o país.

Diz VOGT que um dos grupos mais necessitados de educação, segundo sua experiência com os parlamentares norte-americanos, é o dos membros do Congresso Nacional. Afirma que, “em maior proporção, são advogados, excelentes advogados. Seria exigir-lhes muito que estejam perfeitamente inteirados dos elementos da ecologia humana, que conheçam perfeitamente as plantas e os animais; o significado do ciclo hidrológico, o valor da vida silvestre e os meios de preservá-la como uma parte do programa nacional de aproveitamento da terra”? Êsse, é certo, o fato verificado, também, no Brasil: os homens da Lei, necessária e significativamente, deveriam conhecer e compreender melhor a Terra. Só assim, sentindo-se ligados à responsabilidade atual, podem legislar, com vistas amplas, objetivas e profundas, alcançando o futuro da pátria comum.

Há uma frase que deveria figurar nas bancas dos homens da administração pública, como nas escolas, nas oficinas, nos escritórios, nas redações e nas livrarias. Nenhuma outra encerra, de modo tão preciso, em oito palavras, uma grande idéia, moderna, dinâmica, otimista e aterrorizante ao mesmo tempo. OSBORNE, ao escrevê-la, justificou-se dizendo que triunfos e tragédias passadas se conjugam neste século quando o homem penetra as fronteiras do mundo atômico. Com certeza o autor de “Limites da Terra” afirmou com genialidade — na dramática sentença posta no primeiro parágrafo dessa discutida obra — *Vivemos uma hora de glória e de temor*.

Na realidade é esta uma hora de decisões. E, como em todo o ato definitivo, a humanidade se encontra na alternativa do medo e do esplendor. Sobre-lhe o dia para decidir: ou atravessa os umbrais dos confins da terra e constrói sobre as lições do passado o futuro definitivo, que se deve apoiar na prática de providências assecuratórias da utilização econômica, racional e duradoura dos bens naturais; ou persiste na senda dos erros idos, que assim se agravarão, sempre na medida que crescem as populações, que melhoram os níveis de vida, que aumenta a desconfiança política geradora dos nacionalismos desenfreados, que se destroçam as fontes de reservas naturais, diante das contingências forçadas, imperativas e diuturnas de viver ou de sucumbir.

Nesse dilema severo para a civilização, que conquistou e dominou a energia atômica com o elevado espírito da pesquisa apurada, se antepõe o fantasma da destruição total pois “*sem os passos adequados para resolver o problema dos recursos, em suas relações com as populações, são muito reduzidas as esperanças de levantar uma paz que seja duradoura*”. Lembremo-nos todos das admoestações feitas pelos mais seguros cientistas de que o problema do abastecimento humano, por abundância de alimentação é, ainda, e talvez

por sempre o será, primordial capítulo da tranquilidade. "A energia nuclear nada significa para o homem que está morrendo a fome", afirma reputado neomalthusiano em conclusão das idéias combativas que refletem o centro de seus estudos.

O papel dos recursos naturais renováveis na vida brasileira se alça à esfera superior das providências cujas soluções permanentes o povo reclama. Resta que aos anseios da massa aturdida pelos sofrimentos e pelas angústias, que de específica se generalizaram a todos, venham soluções que encontrem ressonância tornando-se prontas e efetivas realidades. Se isso nos parece difícil hoje, agora mesmo nos devemos empenhar em fazê-lo, porque então se o não fizermos, o amanhã nos porá à frente, em aculadas de progressão geométrica, astronômicos entraves que esmorecerão e transformarão profundamente os destinos do homem.

O Brasil deve acorrer, como Nação, para atender aos objetivos da Conservação dos Recursos Naturais Renováveis. Este problema não deve ser deferido, na grande linha geral, ao encargo dos governos municipais, pois se a esfera dos domínios federal e estadual é ainda no caso, e o será por muito tempo, tênue e insuficiente, não há como lançar a sobrecarga dessa áspera e complexa questão, na parte executiva, aos cuidados das células básicas do sistema político brasileiro. Pelos aspectos variados e pela natureza de extrema complexidade, a situação dos Recursos Naturais Renováveis deverá ser equacionada, para solução nacional, em termos políticos de amplitude e durabilidade, de compreensão e construtividade, através da consciência das coletividades brasileiras. Nesse ângulo a posição do govêrno da União deve ser aquela precisamente que nos conduziu à elaboração de uma constituição democrática e moderna assegurar o bem-estar, a prosperidade e a ordem, em todos os campos, o benefício da paz social interna, na defesa daqueles que nascem, moram, trabalham e vivem no país.

Por isso mesmo não nos parece viável, senão para efeito fiscalizador, controlador e excepcionalmente executivo, que o processo de planejamento e coordenação do uso dos Recursos Naturais se atribua à competência municipal. Os trabalhos desta natureza envolvem aspectos de intensa magnitude e requerem condições especiais às quais nos parece só o poder público federal tem acesso conveniente: dinheiro, pessoal capacitado, segurança nacional.

BARUCH abordando a posição do uso dos Recursos Naturais Renováveis, deixou firmado que o Brasil, como líder cultural, não possui apenas uma oportunidade senão que uma responsabilidade. Responsabilidade, que, ajunto eu, é grave, solene e intransferível. *A conservação é uma atitude ante a vida.* Façamo-nos dignos de usar bem e melhor o que Deus deu a esta terra, tornando-a útil economicamente por mais tempo, para um maior número de brasileiros, estabelecendo as linhas mestras de um programa geral de conservação dos bens perecíveis sejam especificamente águas, solos, animais e florestas, em particular e no conjunto de sua forma natural.

Temos o dever de saber que as nações modernas são obra de arte política, e que os recursos naturais, somente e principalmente eles, nos permitirão pelo acêrto com que nos conduzirmos no reconhecimento de sua ocorrência, pela maneira justa, adequada a racional de explorá-los, a perenidade das condições básicas do Brasil como Estado, como Nação e como Sociedade.

JUSTIFICATIVA DO ANTEPROJETO SÔBRE O INSTITUTO BRASILEIRO
DE RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

Sem que haja uma consciência coletiva e nacional, suficientemente desenvolvida, ou conseqüentemente capacitada, para perceber o alcance do *complexo dos recursos naturais* temos já, no Brasil, iniciado em base promissora o processo preliminar indispensável ao esclarecimento do povo para a profundidade da questão.

O interesse generalizado que se manifesta sob tôdas as modalidades de publicidade, encontra, nestes últimos cinco anos, boas perspectivas, agrupadas nos seguintes fatos que, isolados, representam tentativas de equacionamento das soluções reclamadas pelo país. Nesses atos se situam, com iminência, os interesses individualizados dos especialistas, ou dos estudiosos, os quais não os revestem, entretanto, da necessária forma de problema em associação — fundamental circunstância — pois as condições dos fatos naturais não permitem que os alinhemos no *plano do meio* com independência mas, ao contrário, os ponhamos em estreita articulação, em interrelações inamovíveis:

- 1.º) Discurso do Presidente DUTRA, em Itaperuna, Estado do Rio de Janeiro (22-9-48);
- 2.º) Realização da Primeira Mesa Redonda de Conservação do Solo em São Paulo (48-49);
- 3.º) Distribuição ao Brasil do Prêmio anual Pan-americano de Conservação (1951);
- 4.º) Publicação do primeiro estudo sôbre Parques Nacionais no Brasil (1952);
- 5.º) Debates sôbre o problema florestal no Conselho Nacional de Economia (1953);
- 6.º) Criação da Comissão Especial para estudo do problema dos recursos naturais na Câmara dos Deputados (1953);
- 7.º) O destaque dado, na mensagem do Presidente VARGAS, ao problema conservacionista (1951);
- 8.º) Realização, no Brasil, do Seminário Latino Americano de Problemas da Terra, onde se deu ênfase à Conservação (1953);
- 9.º) Realização do 1.º Congresso Florestal Brasileiro, em Curitiba (1953);
- 10.º) Debates sôbre Recursos Naturais Brasileiros na Escola Superior de Guerra, sob inspiração de um dos mais pertinazes analistas da vida brasileira, o general JUAREZ TÁVORA (1953);
- 11.º) Criação da Subcomissão de Recursos Naturais da Comissão Nacional de Política Agrária, com o objetivo essencial de cumprir atribuições do órgão e indicar, ao poder público, o meio de solucionar o problema (1953).

A criação dos primeiros Parques Nacionais, no país, desde há 17 anos atrás, marcou, como nenhum outro ato, exceto a criação de uma *Floresta Nacional* e de uma *reserva de animais selvagens*, o interesse do governo por um lado, apenas, do problema. Poucos casos, nos Estados, dos quais o mais con-

sistente exemplo é conferido a São Paulo, não melhoram, senão em pequeno grau, a face da questão.

2. Uma ampla bibliografia exprime o modo pelo qual os técnicos brasileiros, especialmente os poucos (mas tenazes, capacitados e enérgicos) conservacionistas — dentre os quais alguns autênticos autodidatas, no que concerne ao seu aperfeiçoamento, feito nas lides do labor profissional, equacionam e indicam soluções para o problema básico da existência nacional.

3. Estes fatos, expressivos teòricamente, refletem, em certo grau, o estado de instabilidade social existente no país, circunstância proveniente do abuso da utilização desordenada, intempestiva — em consequência da nocividade que a marca — dos recursos básicos da Nação, todos atirados pelo desgaste violento. Com efeito, não há separar sequer um dos demais recursos naturais, pois a questão é ecológica e complexa, como tal, é distinguir o que mais perdulâriamente temos explorado: solos, florestas, caça e pesca, pastagens e índios.

3.1 A despeito da significação, que a natural parcialidade — decorrente dos campos de interesse geral, porém desfalcadas de um denominador comum, que, relacionando-as, não as confunda — poderia indicar aos poderes públicos como solução para cada caso, torna-se concebível e já urgentemente indispensável, que, a um órgão coordenador, planejador e disciplinador, seja atribuída a tarefa da preservação e da conservação dos *Recursos Naturais Renováveis Brasileiros*.

4. Interdependentes, com seus fatos articulados pela natureza, como um todo, não seria senão um erro enfrentar um complexo pelos seus aspectos unitários divorciados, agravados, pelos erros oriundos do aproveitamento de cada um, sem ligá-los aos demais, e sem observação das consequências produzidas por tais atos.

Todo o longo processo de *exploração* praticado pelo homem contra os Recursos Naturais não teve, jamais, perspectivas tão sombrias e nem apresentou sintomas tão alarmantes, como hoje os tem. Isso decorre de fatores que incidem, mais gravemente e mais amiudadamente, sobre a terra: a diminuição das distâncias, os encurtamentos do tempo e do espaço — pelos meios de comunicação — cada vez mais aperfeiçoados; o espantoso surto industrial, criador dos gigantescos centros demográficos, são fatos que encontram paridade nas crescentes condições melhoradas de higidez individual, de sanidade coletiva e de assistência social exacerbada, às vèzes, por providências que alcançam graus de requintes. A antecipação da idade legal para a procriação na espécie humana, estimulada por uma enorme legião de fatores — o aumento da vida do homem — decorrente de tantas e tão variadas condições (econômicas, culturais, científicas e, mesmo, religiosas) — conduz ao ponto agudo do crescimento das populações humanas, em número sem precedente na história. Para atender a êsses fatos a demanda, ou a procura de matérias-primas de tôda a ordem, se multiplicou. E o desconhecimento da capacidade de desgaste, por um lado, ou a propositada ignorância governamental da economia dêsses recursos por outro lado, dá ao problema foros de obscuridade e o faz descurado no seu exato sentido político.

A agricultura não recebeu, senão nestes últimos anos, o influxo enérgico da ajuda que a técnica — sobretudo baseada na *Biologia, Química, Física e Mecânica*, bem como na natureza dos solos — proporcionou, com maior assiduidade, a outros campos de interesse do homem. A lavoura manteve-se, assim, como regra geral, em grandes partes da terra, apegada aos obsoletos sistemas da exploração aleatória — *explorar* é bem o verbo ajustado, pois exprime, melhor que *explotar*, o sentido vandálico do labor realizado. A característica substancial da agricultura de rapinagem só há poucos anos, lentamente, vem encontrando equivalência no melhor cuidado da terra e dos seus problemas. A monocultura, como o latifúndio improdutivo, o fogo, como o excessivo pisoteio, a depressão social do colono assalariado, como o procurado desconhecimento das causas de melhoria de rendimento da produção pela valorização da terra e do braço, por parte do agricultor proprietário, respondem, ainda, pelo mau uso dos recursos naturais do país, alguns dos quais lhe deram, em outras épocas, sinal de opulência inesgotável. Mas é ainda de *solos, águas, florestas e caças* que fizemos e fazemos fonte extrativa. Alcançamos, agora, os limites da exequibilidade inconseqüente desse esforço. Portanto: ou estacamos para retificar tais processos, ou descemos pelo campo da ruína irremediável.

5. E' evidente que o estágio de antecipação de esclarecimento do público está superado. Temos que colocar-nos em posição de captar o rumo definitivo para a rápida criação da *consciência sobre a extensão do mal*, que é a destruição sistemática dos recursos naturais, quer por esbanjamento quer por usos irracionais. Simultaneamente com esse esforço, que deve representar a conjugação de *idéia + ação*, ou seja, *planejamento + prática*, se faz indispensável a formação de um organismo federal coordenador, planejador e, até mesmo sob certa circunstância, executor de uma política de base para a utilização adequada, de maneira mais justa, definida como política de conservação e de preservação dos recursos naturais do país.

5.1 Não seremos pioneiros neste empreendimento, mesmo na comunidade de nações que se situam em igual nível de nossa evolução. Ao contrário, somos retardatários em tomar posição nesse campo pois basta, para considerarmos, alguns exemplos para vermos, sem sequer tomarmos termos de comparação de desenvolvimento social:

- 1.º) África Ocidental Francesa, tem desde 20-12-51 o Comitê Federal pour la Protection la Nature;
- 2.º) Bélgica, possui desde 26-1-51 a Entente Nationale pour la Protection de La Nature;
- 3.º) Equador, estabeleceu há pouco tempo o Comitê Nacional de Protection de la Naturaleza;
- 4.º) Hawai, criou em 1950, o Conservation Council for Hawai;
- 5.º) México, em 27-10-52 criou o Instituto Mexicano de Recursos Naturais Renováveis;
- 6.º) Chile, estabeleceu em ato recente o seu Conselho Nacional de Protection á la Naturaleza.

5.2 Toma vulto e adquire expressão de problema nacional, que o é, em muitos países, a questão do uso dos Recursos Naturais Renováveis. A gran-

de maioria dos Estados possui órgãos destinados a serviços e incumbência de tal natureza mas de todos, sem dúvida, o mais importante tem sido o *National Resources Planning Board*, dos E.U.A., que cadastrou, coordenou, planejou e orientou, nestes últimos anos, as atividades gerais e as especiais, enfrentadas por aquela nação em campo de tão relevante significação.

5.3 Tem o Brasil, devido ao imperativo geográfico que o marca e que condiciona positivamente seu desenvolvimento, necessidade de criar um órgão que, igualmente, polarize a política de conservação e de preservação dos recursos naturais do país. As atividades a serem desenvolvidas por um organismo de tais funções, cuja estrutura e subordinação devem ser objeto de exame acurado, alcançam os campos das pesquisas científicas, da economia, da estética, dos imperativos legais e dos determinantes de ordem social. Demonstrei, em estudo que preparei para o Seminário Latino Americano de Problemas da Terra, realizado em junho, em Campinas, a necessidade iminente de um planejamento global para os problemas dos recursos naturais do Brasil. Anexo, aqui, êsse trabalho para melhor exame da CNPA.

6. Do que expomos neste informe e do que deixamos dito na contribuição para aquêle Seminário, vê-se que há existência da inadiabilidade para o Estado brasileiro quanto à relevante questão. Esta é não apenas inadiável mas, sobretudo, urgente. Um organismo deve ser criado — repito — com o fim específico e exclusivo de ser o planejador e o coordenador e que fique imediatamente incumbido da revisão, ajustamento à exeqüibilidade, das Leis de caça, pesca, animais selvagens em geral, flora, águas, solos, pastagens, reservas de qualquer natureza, uso e aproveitamento de terras devolutas, classificação geral de tais domínios. Êsse organismo deve ser, por outro lado, o conectador das atividades esparsas, até agora disjuntas, de órgãos como a Divisão de Caça e Pesca, os Departamentos Estaduais, e Municipais, o Serviço Florestal do Brasil e seus congêneres estaduais, a Divisão de Águas, o Serviço de Proteção aos Índios, as Comissões de valorização de bacias hidráulicas, os Institutos e autarquias que tenham funções com recursos da natureza, o Departamento Nacional da Produção Mineral, o Conselho Nacional de Geografia, etc.

6.1 Filiado à União Internacional de Proteção à Natureza, êsse organismo manterá um setor de documentação conservadorista, terá corpos de conselheiros e de membros consultores técnicos, uma secretaria executiva técnica incumbindo-se de: 1) traçar um plano nacional que seja a política conveniente para o uso dos recursos naturais renováveis; 2) estabelecer planos regionais e locais para a mesma finalidade, funcionando como coordenador; 3) efetuar articulações com órgãos nacionais, estaduais e municipais, bem como com instituições privadas de interesse conservadorista; 4) proceder ao cadastro das terras de domínio público; 5) proceder à classificação, para fins agrícolas, das terras do país; 6) proceder ao mapeamento dos solos agrícolas; 7) inventariar e cadastrar os recursos de solos agrícolas do país; 8) organizar mapas pluviais, climáticos, pedológicos, agrológicos, florestais, hidráulicos (especialmente de bacias de rios pequenos, porém de vital importância para determinadas regiões) e de populações indígenas; 9) determinar o estado de uso da terra e sua capacidade potencial; 10) estudar os efeitos sociais, eco-

nômicos, físicos e políticos da erosão dos solos no Brasil; 11) desenvolver atividades educacionais tendentes ao esclarecimento da população sobre o uso e utilidade dos recursos naturais; 12) contribuir para a formação de especialistas nacionais em conservação; 13) estabelecer centros regionais, nas grandes regiões geográficas do país, para demonstração conservadorista; 14) criar cursos de extensão, de pós e de pré-graduados em recursos naturais; 15) dispor de um fundo conservadorista para o desenvolvimento do seu programa de atividades; 16) considerar os recursos naturais em face do crescimento demográfico, diante dos problemas de latifúndios e dos minifúndios, em especial relação com um programa de reforma agrária.

6.2 A realização de um plano conservacionista de amplitude no país demanda longo tempo. Décênios serão necessários para que sejam alcançados os objetivos visados. Este fato torna, por isso, indispensável que o demorada ou a prolongada tarefa geral seja cumprida em períodos parcelados, curtos, de 3, 4 ou 5 anos, nos quais serão vencidas partes unitárias, porém articuladas ao plano global. É claro que um sistema de prioridade se fará indispensável; ao espírito atilado e sensível do planejador caberá a prioridade, segundo as conveniências econômicas, culturais, materiais e práticas, bem como sobretudo relacioná-las no superior interesse da política do plano.

6.3 Questões diversas devem ser enfrentadas em países que não ensaiaram tal gênero de trabalho, como o Brasil. Assim, a qualidade e a quantidade do pessoal; as áreas que mais urgência reclamam; os recursos financeiros a obter em ordem crescente; o preparo de compreensão pública; os programas de recreação pública, de energia hidrelétrica, de colonização; o labor, em categorias, nas terras particulares e públicas, diante das necessidades humanas; a utilização da terra, em função da localização, em zonas demograficamente elevadas.

6.4 Das maiores dificuldades para organização de programas eficazes de conservação em grande alcance é a ausência de dados básicos. Durante as recentes reuniões de Campinas (Seminário Latino-Americano de Problemas da Terra) e Curitiba (1.º Congresso Florestal Brasileiro), os técnicos se preocuparam em discutir tal estado de coisas acusando a atual situação como deles decorrente. No Brasil já dispomos de boas cartas físicas, hidrográficas (especialmente de grandes bacias), pluviométricas e geológicas. Faltam-nos boas cartas florestais e de pastagens, de altimetria, de bacias hidrográficas pequenas, de climas, de vida animal, de distribuição de populações índias, de terras de domínio, público, de terras devolutas, de uso atual e da capacidade potencial do uso do solo.

7. O Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis terá a atribuição constante de planejar uma tarefa indispensável à sobrevivência do homem brasileiro. A exaustão dos Recursos Naturais Renováveis deve ser estancada e um planejamento assegurado pela técnica conservadorista ditará os rumos da conservação e da preservação desses Recursos.

Daí termos a honra de apresentar aos Senhores Membros do Congresso Nacional de Municípios a aprovação do seguinte anteprojeto de decreto, a ser encaminhado posteriormente ao Senhor Presidente da República, como conclusão do IV Congresso Nacional de Municípios:

ANTEPROJETO DE DECRETO

CRIA O INSTITUTO BRASILEIRO DE RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

Art. 1.º Fica criado, nos termos do art. 87, I da Constituição e de acôrdo com o artigo 2.º, letra "i", do Decreto n.º 29.803 (CNPA) diretamente subordinado ao Presidente da República o Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (IBRNR).

Art. 2.º São objetivos do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis:

- a) o estudo e o planejamento do problema dos recursos naturais renováveis no Brasil;
- b) planejamento de uma campanha nacional permanente de esclarecimento e educação públicos para os melhores usos e administração dos mesmos recursos;
- c) coordenação de todos os trabalhos referentes ao conhecimento e uso dos recursos naturais brasileiros quer nas esferas da administração pública, de todos os graus de unidade política, quer na particular;
- d) funcionar como órgão conectador e regulador das normas convenientes à exploração dos recursos naturais com o fim fundamental de garantir o bem-estar e a segurança públicos.

Parágrafo único. Para o alcance completo dessas atribuições o IBRNR poderá estabelecer acôrdos com órgãos nacionais e instituições estrangeiras, sob qualquer dos aspectos que afetem ao uso dos recursos naturais, observadas as conveniências do país.

Art. 3.º O Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis será formado de 13 Membros planejadores, uma Secretaria Técnica Executiva e 18 consultores especialistas.

§ 1.º Os Membros do IBRNR serão da escolha do Presidente da República dentre pessoas de comprovado interêsse pelos problemas conservacionistas e com destaque na vida agrícola, política, administrativa e econômica do país.

§ 2.º A Secretaria Técnica Executiva será ocupada por *especialista em Conservação*, do quadro do serviço público do Ministério da Agricultura ou das Secretarias de Agricultura dos Estados e deverá ser possuidor de experiência em administração, técnica conservadorista e relações com o público.

§ 3.º Os Consultores Especializados, serão técnicos federais, estaduais, municipais ou de entidades privadas, de renome nos campos de suas especialidades e funcionarão, assim, como *orientadores* e *assessôres* do IBRNR.

§ 4.º Todos os membros do Instituto serão nomeados pelo Presidente da República por período de 5 anos.

§ 5.º Terá existência efetiva e permanente a Secretaria Técnica, reunindo-se os Membros Planejadores uma vez por quinzena e os Consultores Especializados quando convocados pela Secretaria Técnica Executiva.

§ 6.º O IBRNR será dirigido por Superintendente escolhido pelos membros planejadores pelo período de 30 meses.

Art. 4.º O IBRNR encaminhará ao Presidente da República o planejamento total visando todos os ângulos da política de Conservação e Preservação de recursos naturais do país, em qualquer esfera de atividade pública ou privada, dentro de 8 meses da publicação dêste Decreto.

Parágrafo único. Providências imediatas e urgentes, mesmo que de caráter precário, por inadiabilidade, deverão ser de pronto solicitadas e encaminhadas ao poder executivo.

Art. 5.º O Regulamento do Instituto será elaborado por uma Comissão composta de 5 membros representantes do Ministério da Agricultura e do Ministério da Educação e Cultura, de membro da Comissão Nacional de Política Agrária, um membro do Instituto e pelo Secretário Técnico executivo, devendo ser submetido ao Presidente da República dentro de 60 dias da publicação dêste Decreto.

§ 1.º O Presidente da Comissão do Regulamento será o membro da CNPA e relator o Secretário Técnico do IBRNR.

§ 2.º O regulamento do IBRNR esclarecerá, em detalhe, todo o campo de ação e o caráter da tarefa a que êste Decreto incumbe ao IBRNR bem como quanto aos recursos com que fôr contemplado ao método de trabalho, ao sistema de planejamento e à sua estruturação.

Art. 6.º O IBRNR poderá requisitar servidores para seus serviços mediante exposição devidamente comprobatória das necessidades nos termos do art. 34, parágrafo único da Lei n.º 1.711, de 28-10-52.

Art. 7.º O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso Nacional 30 dias após a publicação dêste Decreto, para criar o fundo especial de conservação nos termos do projeto elaborado pelo Instituto.

Art. 8.º O Instituto entrará em funcionamento após a posse de seus membros que providenciarão, imediatamente, o levantamento do cadastro das terras públicas, das devolutas, o senso do estado de águas florestas, caça e pesca, indígenas e estado do solo, bem como o inventário do que se faz nesses campos e das mais urgentes providências para preservar êsses patrimônios.

Art. 9.º O Instituto deverá estabelecer até 60 dias decorridos da publicação dêste Decreto, acôrdos com o Ministério da Educação e Cultura, com o Ministério da Agricultura, com a CNPA, com o Conselho Nacional de Pesquisas, para contratar técnicos e formar uma missão especializada constituída de autoridades reconhecidas no mundo que apresentará, em 150 dias, após sua organização o relatório minucioso e o plano geral básico a ser cumprido pelo poder público para salvaguardar e recuperar o patrimônio dos recursos naturais renováveis do país.

Art. 10. Todos os trabalhos atinentes a qualquer dos ramos dos recursos renováveis como tal declarados no regulamento do Instituto, deverão ser realizados em concordância com o plano geral de conservação de recursos naturais renováveis, observados e cumpridos os dispositivos constitucionais.

Art. 11. O Instituto é órgão essencialmente planejador, coordenador e pesquisador podendo, entretanto, excepcionalmente realizar tarefas práticas em caráter de demonstração conservadorista.

Art. 12. Êste Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

T. V. A. — Origens e Evolução ✓

HUGO WAHRLICH

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A produção de energia elétrica no vale do rio Tennessee — uma das principais atividades da TENNESSEE VALLEY AUTHORITY — constitui assunto controvertido, nos Estados Unidos da América, desde o século passado. Em 1890 foi promulgada a “Lei de Rios e Portos”, que conferia ao govêrno federal o contrôle de tôdas as obstruções naturais existentes nos rios navegáveis; era lícito que particulares obtivessem concessões para exploração de energia elétrica, mas qualquer medida nesse sentido teria que ser aprovada pelo Congresso Nacional. Nos anos seguintes, diversas emprêsas particulares requereram concessão para o aproveitamento hidrelétrico das corredeiras de Muscle Shoals, a maior barreira natural do rio Tennessee. No Congresso, foram apresentados numerosos projetos de lei, objetivando autorizar emprêsas privadas a explorarem os potenciais hidrelétricos e a melhorarem a navegabilidade do rio. Alguns dêsses projetos chegaram a ser aprovados, mas nenhuma das emprêsas contempladas deu início a qualquer construção.

As pretensões das emprêsas privadas sempre encontraram, no Congresso, forte oposição por parte dos chamados *conservationists*, que consideram ser de interêsse nacional a conservação das reservas naturais em mãos do poder público, e assim, por uma questão de princípio, advogam a exploração estatal da energia hidrelétrica. Constituía argumento especialmente poderoso em favor dos *conservationists* o fato de não prever a referida Lei de Rios e Portos qualquer retribuição pelo direito de produzir energia, de modo que tôda concessão a emprêsas particulares não passaria, de fato, de uma dissipação de riquezas públicas. Esse grupo paulatinamente foi crescendo, a ponto de tornar-se capaz de derrotar todos os projetos de lei apresentados posteriormente àqueles primeiros já mencionados acima, destinados a autorizar a exploração, por particulares, dos mananciais do rio Tennessee.

Durante a primeira guerra mundial, o govêrno federal interessou-se pela produção de energia elétrica, porque precisava de nitratos para a fabricação de munições, e as técnicas então conhecidas para a produção de nitrato exigiam grande quantidade de energia. Em vista disso, o Congresso, pela “Lei de Defesa Nacional”, de 1916, autorizou o Presidente da República a promover a produção de energia elétrica em qualquer rio dos Estados Unidos, para fins de fabricação de nitratos e adubos. Com essa outorga legal, o Presidente WILSON ordenou que se construíssem, em Muscle Shoals, uma usina

hidrelétrica e duas fábricas de nitratos. Essas usinas não estavam, ainda, concluídas quando a guerra terminou, interrompendo-se, então, a construção. Reiniciadas as obras mais tarde, foi uma das fábricas de nitrato concluída em 1920, nunca chegando a funcionar; a usina elétrica começou a trabalhar em 1925.

Entrementes, reiniciara-se o debate sobre o destino a ser dado a essas instalações da Reprêsa Wilson, nome da barragem de Muscle Shoals. Reacendeu-se a velha luta entre os "conservationists" e os defensores da exploração de energia elétrica por particulares. Todavia, embora vigente a Lei de Rios e Portos, já referida, não houve, durante diversos anos, manifestação de interesse por parte de empresas particulares, até que HENRY FORD, em 1921, propôs-se a arrendar por 100 anos a reprêsa que então estava sendo construída, bem como a comprar as fábricas de nitrato. (1) Diante dessa iniciativa, as empresas de eletricidade da região imediatamente resolveram entrar na competição, enquanto que o grupo que advogava a "energia pública", liderado pelo senador NORRIS, começava a apresentar projetos de lei, visando ao aproveitamento do rio por parte do poder público, compreendendo tal aproveitamento a navegação, o controle das cheias, a produção de energia elétrica e a fabricação de fertilizantes. Este grupo não só conseguiu derrotar todas as propostas de concessão a particulares, mas ainda conseguiu que em 1928 fosse aprovado um de seus próprios projetos, o qual, no entanto, veio morrer às mãos do Presidente COOLIDGE, que lhe aplicou um "veto de bolso". (2) Todavia, o senador NORRIS não esmoreceu, e na legislatura seguinte apresentou um projeto semelhante, que, depois de grandes debates e com diversas emendas, foi afinal aprovado por ambas as Casas, em 1931. Contudo, outro veto foi aposto, desta feita pelo Presidente HOOVER, decididamente contrário à operação de usinas elétricas pelo poder público, por ser de opinião que a participação do governo em qualquer espécie de atividade que pudesse ser exercida por particulares aniquilaria a iniciativa e o espírito empreendedor do povo americano (ainda recentemente, chamou a isto de "socialismo insidioso").

E' interessante notar que já bem antes da grande crise iniciada em 1930, numa época em que o país se encontrava em excelentes condições econômicas, e não obstante ser preponderante aquela convicção de que a simples idéia de envolver-se o governo em atividades comerciais representava um intolérável indício de socialismo, uma ameaça aos princípios fundamentais da livre iniciativa, já pudesse o conceito de energia "pública" encontrar tanto eco no Congresso, a ponto de permitir a passagem de dois projetos de lei que autorizavam o governo a produzir energia elétrica.

Aparentemente, neste particular, a mudança que se observou na filosofia econômica tradicional foi devida principalmente à impressão dominante de estar havendo grande exploração dos consumidores, por parte das empresas de eletricidade, as quais, praticamente, constituíam monopólios. Era geral a

(1) C. HERMAN PRITCHETT, *The Tennessee Valley Authority, a Study in Public Administration*, 1943 — pp. 8-9.

(2) O "veto de bolso" consiste em deixar o Presidente de se manifestar sobre um projeto de lei subido à sanção menos de 10 dias antes do encerramento da legislatura.

queixa de serem as tarifas muito altas e de não se mostrarem as comissões reguladoras capazes de coibir tal abuso. Ademais, apesar de tôdas as promessas feitas, as empresas não tomavam nenhuma providência no sentido de promover a eletrificação das zonas rurais, naturalmente por não ser negócio lucrativo. Essa atitude egoísta não podia deixar de causar revolta na opinião pública.

Por essas razões tôdas, foi aos poucos ganhando terreno a idéia de permitir ao governo produzir e vender energia elétrica. A concorrência forçaria a baixa dos preços, e o governo, provando ser possível produzir e vender mais barato, forneceria assim uma medida pela qual se poderia aferir a justiça das tarifas em vigor, patenteando, dessa maneira, os lucros excessivos que as empresas estariam obtendo à custa do povo. Os defensores da produção de força elétrica pelo poder público visavam ainda a um outro objetivo: as potencialidades sociais e econômicas da energia elétrica barata. A teoria que seguiam era que se a energia fôsse suficientemente barata, haveria um grande aumento de consumo, e muita gente pobre passaria a poder utilizar-se de aparelhos elétricos; e que a eletrificação das zonas rurais acarretaria o aperfeiçoamento técnico das granjas e fazendas, pela introdução de aparelhamento destinado a poupar mão de obra. (3)

Essa questão da energia "pública" ou "privada" entrou nas plataformas políticas da campanha eleitoral de 1932. Para HOOVER, como vimos, era inconcebível que o governo fôsse concorrer num campo que a seu ver era e devia ser do domínio exclusivo das empresas particulares; o máximo que estava disposto a aceitar era a função controladora das comissões reguladoras. Para ROOSEVELT, por outro lado, a energia "pública" não somente ajudaria a financiar o desenvolvimento, em grande escala e em todos os sentidos, da bacia inteira de um rio, mas, além disso, filiava-se êle aos que acreditavam ser necessária a concorrência, por parte do poder público, para dar aos órgãos reguladores um instrumento que lhes permitisse melhor controlar as tarifas; a exploração de energia elétrica pelo governo proporcionaria um padrão nacional para evitar a extorsão do público pelas empresas privadas.

A vitória de ROOSEVELT decidiu a questão, e em 1933 foi promulgada a lei que criou a *Tennessee Valley Authority*, adotando a política da energia "pública".

ÁREA DE AÇÃO

Todos os projetos de lei apresentados no Congresso antes de 1932, e relacionados com o destino a ser dado às instalações de Muscle Shoals, possuíam um traço em comum, qualquer que fôsse a orientação que refletissem com respeito à energia elétrica: é que cuidavam exclusivamente da produção de energia e da fabricação de adubos. A mensagem do Presidente ROOSEVELT ao Congresso anunciava um programa diferente, conforme se vê no trecho seguinte:

Está claro que as instalações de Muscle Shoals constituem apenas uma pequena parcela da utilidade pública potencial de todo o

(3) Vide C. H. PRITCHETT, *op. cit.* pp. 17-18.

rio Tennessee. Se encararmos as possibilidades de utilização integral daquele rio, veremos que esta transcende a mera produção de energia elétrica, para abranger extenso campo que inclui controle de cheias, combate à erosão, reflorestamento, cessação do uso das terras marginais para fins de agricultura, e distribuição e diversificação das indústrias. Em suma, o aproveitamento dessas instalações de energia elétrica, do tempo da guerra, conduz logicamente a um planejamento nacional para uma bacia fluvial inteira, atingindo muitos Estados e a vida e o bem-estar de milhões de pessoas. (4)

Tratava-se de um programa integrado e de vasto alcance, de acordo com o qual os recursos naturais, proporcionados pelo rio,

... deviam ser desenvolvidos com aquela unidade com que a própria natureza encara seus recursos — as águas, a terra e as florestas, juntos, uma “teia sem costuras”, na qual não se pode tocar num fio, sem afetar os demais, para o bem ou para o mal. (5)

A lei criou uma autarquia, a que encarregou de melhorar as condições de navegabilidade do rio, promover o controle das cheias, tomar conta das instalações de Muscle Shoals para fins de produção de força elétrica, dando destino às sobras, através de linhas de transmissão próprias, e fabricar adubos em base comercial ou experimental, utilizando as duas fábricas de nitratos, já existentes. A lei também autorizou o Presidente da República a fazer levantamentos e planos visando a estimular o desenvolvimento físico, social e econômico da bacia do rio Tennessee, que abrange uma área de aproximadamente 100.000 quilômetros quadrados.

Os principais propósitos do programa, segundo a redação dada à lei pelas alterações introduzidas em 1935, são navegação e controle de enchentes, constituindo a energia apenas um produto acessório, destinado a ajudar a pagar, tanto quanto possível, o custo das obras.

Todos os três objetivos exigiam a construção de represas: para o controle de cheias havia necessidade de reservatórios, pelos quais se pudesse regular a vazão dos rios; a navegabilidade requeria que se procurasse concentrar os desníveis do curso de água em determinados pontos, tecnicamente recomendáveis, em que, mediante instalações adequadas, se fizessem subir as embarcações do nível inferior para o superior, e vice-versa; finalmente, para a produção de energia hidrelétrica, há mister de altura, de queda de água. Era, portanto, lógico que se erguessem diques com finalidade múltipla, i.e., que fossem eles de tal maneira construídos e localizados que pudessem servir simultaneamente aos três objetivos.

(4) In PRITCHETT, *op. cit.* pp. 28-29.

(5) DAVID E. LILIENTHAL — T. V. A., *Democracy on the March*, 1944, p. 48.

Entretanto, as barragens, por si sós, não resolviam o problema. Para navegação, por exemplo, era preciso que se abrisse um canal de 9 pés de profundidade numa extensão de 1046 quilômetros, estendendo-se de Knoxville, no Estado de Tennessee, até Paducah, no Estado de Kentucky, onde o rio Tennessee desemboca no Ohio.

Para fins de controle de cheias, também não bastava que se construíssem reservatórios. Uma das causas principais das enchentes era que a água das chuvas não se retinha o tempo suficiente sobre o solo para poder ser absorvida em proporção adequada. A razão disso era o costume secular da cultura em linha (geralmente de milho e algodão) praticada contínua e sistematicamente. A cultura em linha, nas margens do rio, permitia que a água pluvial escorresse rapidamente, do que resultavam duas consequências extremamente danosas: de um lado, o depauperamento das terras, pela erosão; de outro lado, um intumescimento desnecessário do leito do rio. Por esta razão, ao mesmo tempo em que erigia represas, a T.V.A. teve que iniciar uma verdadeira catequese com o fim de levar os agricultores a se dedicarem a plantações mais apropriadas à retenção das águas pluviais. Além disso, era preciso modificar a própria fisionomia das encostas, fazendo-se terraços para evitar o escoamento excessivamente rápido. Como será fácil de entender, mudar hábitos arraigados desde muitas gerações constitui um empreendimento assaz difícil; entretanto, a T.V.A. conseguiu êxito extraordinário na reeducação dos agricultores, e na sua adaptação a novos métodos de trabalho.

Importante fator nesse sucesso tem sido o programa de fertilizantes. Desde o começo, a T.V.A. decidiu que não convinha produzir fertilizantes de nitrato, entre outras razões, porque as fábricas estavam obsoletas e só com grande despesa poderiam ser modernizadas; mesmo assim não seria possível fazê-las trabalhar em bases comerciais. Ademais, os técnicos não consideravam os nitratos apropriados para o solo daquela região, onde melhores resultados se obteriam com culturas rotativas de leguminosas. Assim, dada a contra-indicação relativamente aos nitratos, resolveu a T.V.A. fazer experiências com adubos fosfatados, empregando certa rocha abundante na região, material barato, portanto. As experiências deram resultado, e em vista disso a T.V.A. empreendeu um amplo programa de demonstrações. Por acordos feitos com as escolas de agricultura da região e com os Serviços de Agricultura dos Estados, foram escolhidos numerosos fazendeiros daquela zona, em cujas propriedades seriam realizadas as demonstrações. A T.V.A. fornecia o adubo de graça, pôsto na fábrica, pagando o fazendeiro a embalagem e o transporte. (6) Elaborava-se um programa de cinco anos, para administração de cada granja-módulo. Esse programa era traçado e fiscalizado pelos técnicos da T.V.A. e das universidades e Serviços Agrícolas signatários do acordo. O fazendeiro se obrigava a obedecer estritamente ao programa traçado, bem como a escriturar os resultados obtidos. Um dos aspectos interessantes desse programa é que os fazendeiros são freqüentemente escolhidos pelos seus próprios vizinhos, ficando dessa forma assegurado o interesse e a participação de

(6) A partir de 1953 a T.V.A. passou a cobrar uma reduzida taxa pelo adubo fornecido às granjas-módulo (T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 40).

todos nos resultados e ensinamentos colhidos. E' de LILIENTHAL o seguinte comentário sôbre o programa:

Essas milhares de granjas de demonstração são as salas de aula do vale. Aqui os agricultores, suas mulheres e filhos, juntamente com os vizinhos, compreendem e demonstram a unidade dos recursos naturais, compreendem e demonstram os princípios da democracia que tem suas raízes no solo. Aqui se lhes proporcionam os frutos dos conhecimentos especializados dos técnicos. Em cada um dos condados do vale há uma ou mais sociedades de aperfeiçoamento de granjas, tendo como sócios, ao todo, mais de 32.000 agricultores. Essas associações são organizadas pelos fazendeiros e dirigidas inteiramente por juntas eleitas por êles próprios. (7)

A idéia básica do programa de agricultura da T.V.A. era o aproveitamento, na medida do possível, dos recursos e do pessoal da região. Isto era lógico, pois se o objetivo do programa era exatamente o melhoramento das condições econômicas e sociais do vale, o requisito primacial seria necessariamente a participação das pessoas que o habitavam. A êsse propósito, a T.V.A. tem sido bastante criticada, por não dar aos negros uma participação direta, proporcional ao seu número. PHILIP SELZNIK, por exemplo, critica os acôrdos feitos, dizendo que todo o programa de desenvolvimento agrícola está dominado pelas instituições locais, de brancos, ao passo que as escolas de agricultura para negros não têm lugar no programa de fertilizantes da T.V.A. Esta crítica, até certo ponto, é procedente. De fato, o programa agrícola tem sido conduzido sobretudo por intermédio das universidades de brancos, mas as atividades dessas escolas também atingem a população negra. E' certo que seria muito difícil para a T.V.A. contar com a indispensável cooperação da maioria da população do vale se tentasse agir sem levar em conta a discriminação contra os negros, dominante na região. E o próprio SELZNIK admite que

As reações dos técnicos agrícolas da T.V.A. são representativas das que prevalecem em sua área de operações. Conseqüentemente, em nosso ponto de vista, elas podem ser consideradas como partes legítimas da democracia de "raiz no solo". (8)

Por pior que seja, a discriminação racial é um fator com que se precisa contar, e a T.V.A. teria fracassado em seu propósito de desenvolver a região, por intermédio das pessoas que lá moram, se tivesse atacado o problema frontalmente, pois com isto sômente provocaria o antagonismo da maioria. Seria mais realista e eficaz fazê-lo indiretamente, pela expansão do programa agrícola a proporções tais que os negros inevitavelmente dêle teriam que participar. E isto foi conseguido, pelo volume enorme da atividade agrícola; basta dizer que em 1951 já havia 67.000 granjas-módêlo. (9)

(7) D. E. LILIENTHAL, *op. cit.* pp. 79-80.

(8) PHILIP SELZNIK, *T.V.A. and the Grass Roots*, 1949, p. 113.

(9) T.V.A., *Relatório Anual*, 1951 — p. 45.

Ainda dentro de seu programa de desenvolvimento econômico e social do vale, a T.V.A. tem conduzido muita pesquisa tecnológica, tendo inclusive inventado e aperfeiçoado aparelhos importantes, tais como uma câmara frigorífica para uso de uma comunidade inteira, vários modelos de semeadeiras e trilhadeiras, processos de congelamento rápido, e outros.

As atividades da T.V.A. compreendem ainda medidas de prevenção da malária. Os mosquitos se reproduzem e se criam na vegetação rasteira da beira dos lagos. Por isto, como uma das medidas de combate, quando chega a época da procriação dos mosquitos, a T.V.A. eleva ou baixa o nível de água das represas, aniquilando, com isso, grande quantidade de larvas. Convm notar que baixar o nível significa perda de água; por conseguinte, essa parte do combate à malária é levada a efeito às expensas do programa de energia elétrica.

Foram organizados, também, numerosos centros de recreação, às margens dos lagos. Como é óbvio, um balneário exige que as águas se mantenham em nível mais ou menos constante, o que, entretanto, é incompatível com as finalidades das represas da T.V.A. Com efeito, exatamente no verão o volume de água dos lagos fica muito reduzido, não só por causa do consumo das usinas hidrelétricas, mas também porque, tendo em vista o controle de cheias, é preciso que os reservatórios fiquem preparados para receber a massa de água que virá na época das chuvas. Em muitos lugares foi contornada a dificuldade pela construção de pequenos diques, dentro do próprio lago, junto aos pontos de recreação, formando-se, assim, pequenos lagos que podem ser mantidos em nível constante.

Os lagos são riquíssimos em peixes, e a indústria da pesca já está mostrando um volume apreciável. Grandes áreas foram reservadas para refúgios de animais selváticos, e segundo tem sido observado, essas áreas estão sendo cada vez mais procuradas por patos e gansos, para hibernação. Algumas dessas áreas foram postas à disposição dos Estados, como zonas de caça.

Um aspecto importante da proteção do solo tem sido o reflorestamento, para evitar a erosão das terras de superfície, causada pela ação das chuvas. Grandes matas têm sido plantadas e a extração de madeiras é obrigatoriamente acompanhada de replantio.

A ENERGIA ELÉTRICA "PÚBLICA" PERANTE A JUSTIÇA

A lei que criou a T.V.A., em 1933, estabeleceu que essa organização promovesse condições de navegabilidade do rio, empreendesse o controle das cheias, e vendesse as sobras de energia elétrica acaso verificadas; para tanto autorizou a construção de reservatórios, represas e usinas elétricas, bem como de linhas de transmissão, destinadas à colocação daquelas sobras, devendo-se dar preferência, nas vendas, a entidades públicas.

Como já vimos, a Represa Wilson estava em funcionamento desde 1925, e como não houvesse linhas de transmissão exceto uma pertencente a empresa particular (Alabama Power Co.), a energia era vendida a essa empresa, na usina. Em face, porém, da autorização constante da lei, a T.V.A. começou a construir linhas de transmissão, a fim de passar a vender a energia

produzida na Reprêsa Wilson a outros consumidores, sobretudo empresas pertencentes a municipalidades. Para o desempenho dessas atividades, tornou-se necessário que a T.V.A. adquirisse certas propriedades da Alabama Power Co., e nesse sentido foi firmado um contrato entre as duas organizações. Um grupo de acionistas da referida empresa privada moveu uma ação visando a anular o contrato, sob a alegação de que as atividades da T.V.A. — entidade federal — invadindo o negócio de eletricidade, eram ilegais. Uma das principais questões ali em jogo era a constitucionalidade da atuação da T.V.A. A Constituição dos Estados Unidos confere à União uma série limitada de poderes. Entre estes está o de regular o comércio interestadual e internacional, e também de cuidar da defesa nacional. Por outro lado, o exercício de atividades industriais e comerciais constitui um direito dos cidadãos, protegido pela garantia constitucional do direito de propriedade.

A primeira questão constitucional a definir era se pertenceria à esfera de competência do governo federal a construção da Reprêsa Wilson e da respectiva usina elétrica. A resposta foi afirmativa, pois a construção fôra feita durante a guerra, e a finalidade era a produção de energia elétrica indispensável à defesa do país. O segundo ponto era a venda de energia elétrica. O juiz de 1.^a instância estabeleceu que a T.V.A. só teria o direito de produzir a eletricidade estritamente suficiente para atender às necessidades de navegação e controle de cheias, atividades essas lícitas, enquadradas na cláusula constitucional que permite à União regular o comércio entre os Estados. Essa sentença foi reformada pelo Tribunal Federal de Apelação. Decidiu o Tribunal que uma vez sendo legítima a construção da usina, era evidente que o governo teria o direito de fazê-la funcionar, por força do preceito constitucional que dá à União Federal o poder de dispor de suas propriedades, não existindo, por outro lado, qualquer restrição legal relativamente à quantidade de sobras de que o governo podia desfazer-se. Acrescentou o Tribunal que, por uma questão de ordem prática, não haveria mercado para excedentes acidentalmente surgidos enquanto se visasse a uma produção estritamente limitada às necessidades do governo, já que ninguém estaria interessado em comprar energia elétrica se não houvesse garantia de um fornecimento certo. O acórdão foi confirmado pela Suprema Corte. (10)

E' de notar que nessa primeira ação judicial o problema constitucional básico não era tão sério, porque se tratava da Reprêsa Wilson, construída durante a guerra. A questão, porém, poderia complicar-se com respeito às usinas construídas posteriormente. Por esta razão, e tendo em vista que o direito de construir barragens para fins de navegação e controle de cheias constituía jurisprudência já de longa data firmada, a lei da T.V.A. foi alterada, em 1935, acrescentando-se-lhe um artigo, em que se determinava:

1.º) que a Junta Diretora empregasse as barragens e reservatórios para o fim primordial de promover a navegação e controlar as cheias;

2.º) que tanto quanto fôsse compatível com tais objetivos, ficava a Junta autorizada a instalar usinas elétricas, para uso da própria T.V.A. e de outras repartições federais;

(10) ASCHWANDER v. T.V.A., 297 U.S. 288.

3.º) que, outrossim, ficava a Junta autorizada a, sempre que houvesse oportunidade, providenciar instalações de energia elétrica e fazê-las funcionar, para evitar desperdício de potencial hidrelétrico, podendo transmitir e colocar no mercado a energia assim produzida, a fim de que, na medida do possível, contribuísse isto para a amortização ou manutenção das instalações.

Dezenove empresas de eletricidade, alegando que a prioridade para navegação e controle de cheias não passava de um subterfúgio, e que o verdadeiro objetivo básico da T.V.A. era a produção de energia elétrica, moveram uma ação para coibir as atividades da autarquia. Em decisão proferida em 1938, e confirmada depois pela Suprema Corte, o Tribunal Distrital chegou à conclusão de que o sistema de represas estava "razoavelmente adaptado para ser utilizado conjuntamente para fins de navegação, controle de cheias, produção de energia elétrica e defesa nacional, e que no seu funcionamento verificava-se que, de fato, a criação de energia elétrica estava subordinada às necessidades de navegação e controle de cheias". (11) Assim, pois, foram consideradas legais as atividades da T.V.A. relacionadas com a produção de energia hidrelétrica.

TARIFAS DE ESTÍMULO

As únicas atividades da T.V.A. que produzem renda são a energia elétrica e os produtos químicos (adubos e munições). A T.V.A. não exige retribuição pelo serviço de controle de enchentes ou pela utilização das instalações para navegação, nem tampouco pelos demais serviços prestados. A receita proveniente de adubos e munições é pequena, porque esses produtos em geral são vendidos ao preço de custo, para fins experimentais. Basta dizer que em 1952 a renda líquida desses artigos não atingiu a 1 milhão e meio de dólares, ao passo que a receita líquida de energia elétrica passou de 25 milhões. (12) Por esta razão, para todos os efeitos práticos, a energia elétrica é o único fator a levar em conta na política de preços da T.V.A.

A lei de 1933 autorizou a T.V.A. a produzir e vender sobras de energia, preferentemente a organizações de propriedade pública. Naquela ocasião, como vimos, a usina que existia era a da Represa Wilson, e a energia ali produzida era vendida à empresa privada possuidora da única linha de transmissão no local. Essa empresa desejava continuar comprando a energia, mas os diretores da T.V.A. viram na cláusula preferencial uma obrigação de atender em primeiro lugar a qualquer municipalidade que estivesse interessada.

A lei determinava que se fizesse uma avaliação das propriedades incorporadas à T.V.A. (a Represa Wilson, as usinas e fábricas de nitratos, etc.) e que o valor fôsse dividido e debitado a cada um dos setores do programa. Ora, a apropriação eqüitativa de valores e custos exige um estudo muito detalhado, e não havia tempo para fazê-lo devidamente, porque lá estava a

(11) *Tennessee Electric Power Co. v. T.V.A.*, 21 F. Supp. 947 (1938); 306 U.S. 118 (1939).

(12) T.V.A., Relatório Anual, 1952 — A 13. Em 1953, a renda líquida de energia elétrica desceu para 19,3 milhões, devido à escassez de água, provocada pela estiagem, subindo a 28,8 milhões em 1954 (T.V.A. Power, 1954-55, p. 16).

energia para ser vendida, e a fim de que se pudesse realizar qualquer transação, antes de mais nada era preciso estipular um preço. A T.V.A. avaliou a reprêsa e as instalações elétricas, não à base do que haviam custado, mas do seu valor comercial; em seguida, calculou-se o custo de operação — o que era tarefa fácil, dada a experiência dos anos anteriores — deixando-se margem para depreciação, juros e impostos.

Verificou-se logo que a energia podia ser vendida por preço muito inferior ao corrente, e assim era chegado o momento de pôr em prática a tão anunciada teoria da “medida padrão”. De acôrdo com essa teoria, o preço por que uma organização pertencente ao govêrno e por êle administrada pudesse vender energia elétrica deveria constituir um padrão pelo qual as comissões reguladoras haveriam de guiar-se para julgar a propriedade das tarifas das empresas particulares. Havia ainda outro aspecto dessa doutrina da “medida padrão”: era que a simples concorrência forçaria a baixa dos preços, i. e., não sômente a concorrência real dessa empresa pública de eletricidade, mas a ameaça de que se a experiência desse bons resultados o govêrno poderia ser levado a multiplicar o número de empreendimentos do gênero.

Entretanto, à T.V.A. não interessava sômente que a “medida padrão” de energia “pública” pudesse causar a eliminação dos lucros excessivos das empresas privadas; de muito maior alcance lhe parecia demonstrar — partindo do princípio da produção em massa — que se as tarifas fôssem suficientemente baixas, os consumidores seriam induzidos a aumentar progressivamente o consumo de eletricidade de tal forma que ao fim de certo prazo essa política teria resultados financeiros altamente compensadores, embora dessem prejuízo as operações iniciais. Previa-se que, depois de determinado número de anos, realizado o programa de expansão das instalações elétricas, e tendo passado tempo suficiente para que as tarifas reduzidas produzissem seu efeito estimulante sôbre os consumidores, começasse então a haver uma receita adequada. Usando as expressões de LILIENTHAL:

Aquilo que se mostrou ser um bom princípio de negócios para HENRY FORD, ao fixar o preço de seus primeiros automóveis, aquilo que constituía um bom processo no campo da produção em massa em geral, deveria ser bom também para o negócio de eletricidade. (13)

O princípio da produção em massa presta-se extremamente bem à aplicação na indústria de energia hidrelétrica, pois havendo volume de água e altura suficientes, o custo adicional para aumento da produção é insignificante. Todavia, no caso da T.V.A., não bastava aumentar a produção com reduzida despesa, mas para obter o resultado desejado, que era a intensificação de consumo, tornava-se necessário que a T.V.A. detivesse também o contrôle do preço cobrado aos consumidores, pois seria inútil vender barato na fonte de produção e deixar que o distribuidor fixasse os preços de varejo tivamente, entre os programas de eletricidade, navegação e contrôle de cheias.

(13) D. E. LILIENTHAL, *op. cit.* p. 22.

a seu bel prazer — que era, precisamente, o que a Alabama Power Co. vinha fazendo até então e que se visava a combater. Por esta razão, a T.V.A., em todos os seus contratos de distribuição, reservou-se o direito de determinar o preço para o consumidor, fazendo certo, assim, que esses preços de fato representariam uma “tarifa de estímulo”.

Naturalmente, para as companhias particulares, se a “medida padrão” já era má, pior ainda a “tarifa de estímulo”. Reagiram prontamente contra a T.V.A., perante a justiça, nos termos já descritos, e também fora dos tribunais, alegando que as tarifas não cobriam as despesas, e que a T.V.A. estaria subvencionando um grupo de consumidores à custa do contribuinte em geral.

Como resultado de toda essa agitação, a alteração da lei, efetuada em 1935, incluiu um dispositivo determinando que tão cedo quanto possível o setor de eletricidade deveria tornar-se financeiramente auto-suficiente e capaz de amortizar os investimentos feitos. Nessas condições, a energia deveria ser vendida por preço que produzisse uma receita bruta superior ao custo de produção. Ademais, a T.V.A. teria que apresentar anualmente um relatório de custo total da energia produzida. Este dispositivo impôs à Junta Diretora a necessidade de estabelecer qual a parcela do custo de suas instalações e das despesas de operação que cabia ao setor energia elétrica.

APROPRIAÇÃO DO CUSTO INDIRETO

E' fácil calcular o custo de produção quando uma organização se destina a produzir um só artigo, ou quando produtos diferentes exigem equipamento e materiais diferentes, tornando-se, assim, possível identificar praticamente todos os gastos pertinentes diretamente a cada artigo; em tais casos, restará apenas a divisão das despesas gerais, que não apresenta grandes dificuldades. Mas a questão se torna muito complexa num programa de objetivo múltiplo, como a T.V.A., em que o grosso das instalações — 19 represas (14) — atende simultaneamente a dois ou três propósitos diferentes.

Nessas instalações, partes há que se destinam exclusivamente a um ou outro dos três objetivos; o que custarem representa o custo direto do respectivo programa. O restante do dispêndio com as instalações não pode ser prontamente identificado como relativo a tal ou qual atividade, dizendo respeito, conjuntamente, aos três objetivos. E' o custo indireto, que precisa ser apropriado a fim de que se possa afinal determinar qual a parcela do custo total das instalações que deve ser debitada a cada um dos diferentes programas.

Eis o problema que, por força das alterações da lei, efetuadas em 1935, tiveram que enfrentar os diretores da T.V.A.; levaram três anos para resolvê-lo, pois só em 1938 apresentou a autarquia o primeiro relatório sobre o custo da energia elétrica.

Existem várias teorias a respeito da apropriação do custo indireto; a T.V.A., após prolongados estudos, adotou a teoria do “gasto alternativo

(14) T.V.A., Relatório Anual, 1953 — A 17.

justificável". Resumidamente, consiste esta teoria em traçar-se para cada um dos três objetivos um plano separado (alternativo), de que resultem, para o respectivo objetivo, benefícios iguais aos que são produzidos pela reprêsa de múltiplo propósito, efetivamente construída. O custo proporcional de cada um desses projetos alternativos determinará a percentagem segundo a qual será feita a apropriação do custo indireto da obra real. E' preciso notar, todavia, que o custo de um plano alternativo não pode exceder os benefícios que deve produzir, pois que do contrário o dispêndio não seria justificável; por isto, ocorrendo tal hipótese, o custo do projeto alternativo, para fins de aplicação da teoria, será considerado igual ao valor dos benefícios previstos.

E' desnecessário dizer que êsse sistema é trabalhosíssimo e não é perfeito, deixando ainda margem para muito arbítrio, como, por exemplo, na avaliação dos benefícios correspondentes a cada um dos projetos.

A aplicação da teoria do gasto alternativo justificável, na determinação do custo proporcional de uma reprêsa que sirva simultâneamente a controle de cheias, navegação e energia elétrica, enseja as seguintes operações:

Em primeiro lugar, determina-se o custo direto (a usina elétrica, para o programa de eletricidade; as comportas, para a navegação; as válvulas e registros de saída de água, para a regulação da vazão; e assim por diante). Entretanto, não se pode considerar todo o custo de uma comporta como um custo direto do programa de navegação, porquanto se essa comporta fôr suprimida, será necessário substituí-la por alguma coisa para cobrir o vão que deixaria; conseqüentemente, o custo direto da comporta é o que ela custou menos o que seria preciso gastar para construir a porção de dique que ficaria em seu lugar. O mesmo se aplica às válvulas de controle de água e aos condutores de água para as turbinas da usina elétrica. O custo indireto da reprêsa é a diferença entre seu custo total e a soma dos custos diretos, assim computados.

A segunda operação é estimar o custo de um projeto alternativo para cada um dos programas, que lhes traga benefícios iguais aos produzidos pela reprêsa de múltiplo propósito, não perdendo de vista que a despesa alternativa precisa ser justificada em face dos benefícios que deverá produzir.

Em terceiro lugar, deduzem-se dos respectivos planos alternativos os custos diretos de cada programa, na instalação real, os quais já são conhecidos. O resultado dessa subtração é o gasto alternativo justificável remanescente, para cada objetivo separado.

Constitui princípio fundamental da teoria que os custos indiretos da obra de múltiplo propósito estão na mesma proporção dos gastos alternativos justificáveis remanescentes. Assim sendo, bastará agora estabelecer a relação percentual entre os diversos programas na soma desses gastos alternativos remanescentes e aplicar essa mesma percentagem aos custos indiretos reais; com isto ficará determinada a parcela do custo indireto da obra construída atribuível a cada um dos programas que dela se utilizam.

Nesse ponto, pois, já se conhecem tanto os custos diretos como a parte do custo indireto atribuível a cada uma das atividades; somando as duas parcelas e relacionando-as em base percentual, saberemos qual a percentagem segundo a qual deverá ser feita a apropriação do custo total da obra, respec-

Em 1953, a apropriação do custo indireto de estrutura, conservação e depreciação, feita na base da apropriação dos investimentos comuns, correspondeu à seguinte percentagem: (15)

Energia elétrica	42%
Navegação	27%
Contrôle de cheias	31%

O primeiro relatório sobre o custo indireto, apresentado em 1938, atribua aproximadamente 40% a energia elétrica, 35% a navegação e 25% a controle de cheias. Desde então não tem havido muita variação com respeito à eletricidade. A virtual inversão de posições entre a navegação e o controle de cheias explica-se pelo fato de ser a apropriação do custo indireto feita com base na totalidade das instalações existentes e de servirem as represas e demais obras construídas nos últimos anos, em sua grande maioria, tão somente aos programas de eletricidade e controle de cheias.

Um aspecto interessante de observar é que todo esse complicado processo de apropriação de custo não tem tido o menor efeito sobre a política de preços — a tarifa de consumo residencial continua sendo a mesma de 1933; isto demonstra que os cálculos feitos naquela época, para as primeiras vendas de energia, da Represa Wilson, foram executados com muita segurança e descortino, muito embora os processos empregados nem de longe fossem comparáveis aos atuais em complexidade.

ATIVIDADES DO PROGRAMA DE ENERGIA ELÉTRICA

A lei exige que a T.V.A. dê preferência, na distribuição de energia, a entidades públicas e a zonas rurais, e esta norma foi sempre obedecida. Desde a conclusão de sua primeira linha de transmissão, tem a T.V.A. contratado a venda de energia com empresas pertencentes ao poder público; quando houvesse uma empresa particular fornecendo luz a alguma cidade, a T.V.A. proporcionava ajuda financeira à municipalidade, a fim de que esta pudesse adquirir as instalações da empresa particular. Ao mesmo tempo, colaborava a T.V.A. na organização de cooperativas rurais para a distribuição de energia elétrica aos fazendeiros. Às vezes, no princípio, quando não fosse possível desde logo formar cooperativas, a T.V.A. construía redes de distribuição e vendia diretamente aos consumidores rurais. Já em 1940 todo o vale do Tennessee era servido pela T.V.A. Em 1954, a distribuição estava sendo feita por 148 cooperativas e municipalidades, que atendiam a 1.350.000 freqüentes (dos quais cerca de 1 milhão residenciais), consumindo 12,1 bilhões de kwh, ou seja, três e meia vezes o consumo de 1945. (16)

A política de preços baixos, que desde o princípio norteou a atuação da T.V.A., deu grande resultado. Em 1933, tanto no vale do Tennessee como no resto dos Estados Unidos, o consumo doméstico anual era de 600 kwh; (17)

(15) T.V.A. Relatório Anual, 1953 — A 8.

(16) T.V.A. Power, 1954-55, pp. 6-8 e 9.

(17) T.V.A., Relatório Anual, 1951, p. 35.

em 1952, a média nacional aumentara para 2.091 kwh, ao passo que na região da T.V.A. atingira 3.907 kwh. Vemos, assim, que o consumo de eletricidade no vale do Tennessee alcançou quase o dôbro da média nacional, o que por certo representa uma vitória da "tarifa de estímulo", pois o quilowatt-hora da T.V.A. custava menos da metade do preço médio pago pelo consumidor no resto do país, a saber 1.35 cents contra 2.78 cents. (18)

Também o fornecimento de eletricidade para as fazendas tomou um impulso extraordinário; com efeito, enquanto que em 1933 só 3% das fazendas dispunham de energia elétrica, em 1953 atingia 90% o número das que estavam servidas de eletricidade. (19)

Mas não é somente a municipalidades e cooperativas que a T.V.A. vende energia; supre também indústrias privadas, órgãos do governo federal e empresas elétricas particulares.

A T.V.A. trabalha com quatro classes de energia. Em primeiro lugar, a energia firme, ou contínua, que está permanentemente à disposição do freguês. Depois há uma classe de energia, cujo fornecimento pode ser interrompido por determinados períodos, fixados no contrato. Em seguida, vem a energia chamada "secundária"; o fornecimento desta é assegurado durante uma certa parcela (geralmente 75%) de determinado período de tempo, que costuma ser de 10 anos, ficando a critério do fornecedor a distribuição do suprimento, dentro do período global. Finalmente, uma outra classe de energia é a que é produzida como resultado de uma emergência que obrigue a descargas imprevistas. Essa energia é vendida na hora, e sem qualquer garantia; por isto, não tem quase serventia, exceto, ocasionalmente, para venda ou permuta com outras empresas elétricas. Evidentemente, é a energia firme que obtém o preço mais elevado, sendo, aliás, o único tipo de energia para o qual a T.V.A. tem tarifas.

Em 1953, a T.V.A. produziu 23,7 bilhões de kwh, dos quais 13,9 bilhões pelas usinas hidrelétricas e 9,8 bilhões pelas usinas térmicas. Isto, porém, ainda não foi suficiente para atender a todos os contratos de fornecimento; tanto assim que teve de comprar, de outras empresas, 3,6 bilhões de kwh, de modo que a energia total, distribuída pela T.V.A., foi de 27,3 bilhões de kwh. (20)

O setor de energia elétrica da T.V.A. teve nos últimos anos uma expansão enorme, fora de qualquer proporção com o desenvolvimento normal da região. Um dos motivos é a crescente necessidade de energia para empreendimentos de defesa nacional, especialmente as usinas da Comissão de Energia Atômica, em Oak Ridge, Tennessee (perto de Knoxville, sede da T.V.A.), e Paducah, no Estado de Kentucky. Outra razão é a virtual duplicação da área geográfica coberta pela rede de distribuição da T.V.A., pois enquanto que a bacia do Tennessee ocupa aproximadamente 100.000 quilômetros quadrados, a área hoje servida pela T.V.A. é de cerca de

(18) T.V.A., Relatório Anual, 1952, pp. 28-29.

(19) T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 25.

(20) T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 22.

200.000 quilômetros quadrados. Como resultado, já em 1954 a potência instalada era de mais de 6,5 milhões de kw, e atualmente é de cerca de 10 milhões de kw. (21) Por outro lado, o consumo da área servida pela T.V.A., o qual, como vimos, foi de 27,3 bilhões de kwh em 1953, deverá atingir 59,2 bilhões de kwh no corrente ano. (22)

Para realizar essa expansão, a T.V.A. se tem valido mais e mais de usinas termelétricas, porque as possibilidades de ampliação do sistema hidrelétrico estão quase esgotadas.

As usinas térmicas constituem, pois, um fator de relevância no problema da energia elétrica da T.V.A. E' preciso integrar as usinas hidro e termelétricas para que o sistema possa funcionar com a máxima eficiência. A razão é que a coordenação dessas duas fontes de eletricidade aumenta a produção de energia firme, que é, como vimos, a de primeira classe. Não se pode confiar exclusivamente na energia hidrelétrica, porque a produção depende não tanto dos geradores, mas da água disponível para acioná-los. E' sabido que de quando em quando sobrem um ano de seca, que determina uma redução na produção de energia. Como a energia contínua não pode faltar — ao menos, havendo noção de responsabilidade por parte da empresa que contrata o fornecimento — vê-se logo que um sistema baseado exclusivamente em usinas hidrelétricas não pode comprometer-se a fornecer uma quantidade superior ao mínimo que possa ser produzido em um ano de seca. Uma usina térmica auxiliar resolverá essa dificuldade; fazendo-a funcionar quando houver escassez de água, fica o sistema em condições de garantir uma produção maior de energia contínua.

Num bom sistema elétrico geralmente é de 60% o fator de carga (a proporção entre o consumo de energia em um determinado período de tempo e a demanda máxima em qualquer momento durante esse mesmo período). Se o sistema consistir somente de uma usina termelétrica, esta ficará trabalhando quase sempre a 60% de sua capacidade, mas tem que estar constantemente preparada para atender à carga máxima. Um sistema termelétrico isolado é, por isto, pouco econômico, pois que mesmo desligando alguns dos geradores nas horas de pouca demanda, é preciso gastar combustível para manter pressão nas caldeiras, a fim de poder atender à hora de ponta. Evidentemente, o meio de obter maior proveito de uma usina térmica é fazê-la funcionar continuamente, a toda capacidade. Por outro lado, não custa quase nada ligar e desligar uma usina hidrelétrica; uma turbina pode ser posta em movimento instantaneamente, e além disso, quando é desligada, não há perda de combustível porque a água fica na represa para uso posterior. Consequentemente a melhor solução para um sistema elétrico é dispor êle de uma usina térmica, que trabalhe continuamente, a plena capacidade, em coordenação com uma usina hidrelétrica, encarregada de regular a produção para atender aos períodos diários de maior consumo de energia. Naturalmente, em épocas de grande abundância de água, quando o sistema hidrelétrico seja capaz de atender sozinho ao consumo total, não se fará funcionar a usina térmica.

(21) T.V.A. Power 1954-55, pp. 4-14.

(22) Idem — p. 11.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE “MEDIDA PADRÃO”

A “tarifa de estímulo” inegavelmente produziu o desejado resultado de fazer com que as empresas de eletricidade particulares baixassem suas tarifas. Fizeram-no — e ainda o estão fazendo — não tanto devido à concorrência direta da T.V.A., aliás, insignificante, no momento, porquanto a T.V.A. não consegue sequer atender à sua própria freguesia sem comprar energia de terceiros. Fazem-no principalmente movidas pelo receio de que, se continuarem com preços exagerados, o governo possa ser tentado a criar outra T.V.A. Sob este aspecto, a “medida padrão” sem dúvida tem tido efeito salutar.

O conceito primitivo da “medida padrão”, que seria o modelo para todo o país, muito cedo teve de ser abandonado, porque compreendeu-se que cada usina trabalha sob condições especiais e próprias, e que é impossível fazer uma comparação, em termos absolutos, entre duas organizações. Aliás, é muito interessante confrontar dois pronunciamentos de DAVID LILIENTHAL, que durante tantos anos foi diretor e presidente da T.V.A.

Em 1933, dizia êle:

Reconhece-se por toda a parte que a regulamentação das comissões estaduais não tem sido inteiramente adequada para proteger o interesse público. E assim, para suplementar essa regulamentação, o Congresso criou, em escala limitada, um instrumento de opinião pública. Esta operação pública destina-se a servir como uma medida padrão para aquilatar a justeza das tarifas elétricas. (23)

Em 1944, escreveu o seguinte:

Não se pretendia que os preços constantes da tarifa da T.V.A. constituíssem um padrão absoluto que indicasse precisamente quanto deveria ser cobrado pela eletricidade em todo e qualquer ponto do país... O exemplo dêste vale representa uma medida padrão num sentido muito mais importante. Demonstrou-se aqui, em benefício tanto dos consumidores como das empresas, que reduções drásticas nos preços da eletricidade resultam numa procura, nunca imaginada, de mais e mais eletricidade nas residências e nas fazendas. (24)

Este conceito modificado da “medida padrão” é inteiramente aceitável, porque é alicerçado na experiência. A T.V.A. provou que tarifas baixas são viáveis e, afinal, lucrativas. Com efeito, até 1938 a T.V.A. não conseguia cobrir as despesas, mas a receita de 1939, por si só, foi bastante para compensar todos os prejuízos anteriores, e a renda líquida produzida pelo setor de energia elétrica tem aumentado progressivamente. As empresas particulares que acompanharam a T.V.A. também verificaram que o incremento

(23) In J. S. RANSMEIER, *The Tennessee Valley Authority*, 1942, p. 159.

(24) D. E. LILIENTHAL, *op. cit.* p. 22.

da procura compensa o prejuízo inicial decorrente da redução de preços. Além disso, não se devem esquecer os benefícios diretos que as tarifas baixas trazem para o consumidor, e igualmente importante é o benefício indireto produzido para o país — e, assim, para o contribuinte — pois aumento de consumo de eletricidade significa aquisição de aparelhos elétricos para a casa, maquinarias para as fazendas, aumento de produção — em suma, um estímulo para toda a economia nacional.

CRÍTICAS AO PROGRAMA DE ENERGIA ELÉTRICA DA T.V.A.

Os adversários da T.V.A. constituem dois grupos principais: em primeiro lugar, as empresas privadas de eletricidade, i.e., os concorrentes, e, em segundo lugar, aqueles cidadãos que consideram má orientação política invadir o governo um campo tradicionalmente reservado à iniciativa privada. Um dos expoentes máximos deste último grupo é o Sr. HERBERT HOOVER, que não mudou de idéia desde quando, em 1931, vetou uma lei relativa à exploração de força elétrica pelo poder público, pois ainda em abril de 1953 pronunciava um discurso, do qual merecem ser destacadas as seguintes recomendações: Primeira, que não mais se fizessem dotações orçamentárias para construção de usinas térmicas ou de represas destinadas exclusivamente à produção de energia elétrica. Dizia ele que quando tais obras se justificassem, a iniciativa privada as construiria e sobre elas pagaria impostos. Segunda, que não se concedessem verbas orçamentárias para instalações de finalidade múltipla, a não ser que a energia por elas produzida fosse entregue, para distribuição, a empresas particulares, Estados, Municípios ou organizações regionais criadas pelos Estados. (25)

A primeira recomendação tornava a reavivar a discussão sobre a questão de energia “privada” contra energia “pública”, assunto que já parecia definitivamente liquidado, em favor da idéia da energia “pública”, conforme se pode ver em DEAN RUSSEL que não obstante atacar vigorosamente a T.V.A., não pôde deixar de reconhecer

Parece não haver dúvida que, no presente momento, a maioria dos americanos que têm manifestado uma opinião sobre o assunto está a favor da T.V.A. — e de mais T.V.As. A situação está bem representada pela opinião de jornalistas e educadores. (26)

Quanto à assertiva de que quando a construção de usinas elétricas se justificasse, ela seria empreendida pelas empresas particulares, esquece seu autor que uma das principais razões que levaram o governo a entrar no terreno da produção de energia elétrica foi, precisamente, a deficiência do serviço prestado pelas empresas particulares. Além disso, quando se tratar de órgãos governamentais com grande consumo de eletricidade, como a Comissão de Energia Atômica, se a força tivesse que ser fornecida por empresas particulares, é provável que o governo teria de entrar, em parte ao menos, com os re-

(25) The New York Times, 12-4-1953 — p. 1.

(26) DEAN RUSSELL, *The T.V.A. Idea*, 1949 — p. 87.

curso necessários à construção das usinas, como o fez durante a guerra, ao exigir a expansão da produção industrial. Relativamente à segunda recomendação, parece que não afetaria muito a T.V.A., cujos principais fregueses são municipalidades e órgãos do governo federal. E quanto às sobras, também pouco pareceria razoável que a T.V.A. deixasse de vendê-las diretamente a fregueses particulares, pois se fôsse entregar essa energia a empresas privadas, para distribuição, o resultado seria que estas passariam a ter lucros à custa de um investimento público.

Os argumentos das empresas particulares de eletricidade contra a T.V.A. são principalmente os seguintes: que o custo das instalações utilizadas na produção de energia elétrica não está calculado corretamente, porque nêle não se computaram nem os juros durante a construção nem os prêmios do seguro de acidentes no trabalho, relativos ao mesmo período; que a apropriação do custo indireto está errada, debitando-se à energia elétrica uma quota muito pequena; que a T.V.A. não paga impostos; que não paga juros sobre as verbas concedidas pelo Congresso; que os preços baixos da T.V.A. são o resultado dessas vantagens e que, portanto, representam uma subvenção que a T.V.A. concede a seus consumidores, às expensas dos contribuintes de todo o país; e que, assim, constituindo as tarifas reduzidas uma subvenção, a “medida padrão” é injusta e não tem valor comparativo.

O ponto principal do ataque, naturalmente, é o fato de serem muito baixas as tarifas da T.V.A. Acusam a T.V.A. de proporcionar a seus distribuidores os meios para fazerem concorrência desleal às empresas privadas. Entretanto, é fácil mostrar que os baixos preços cobrados ao consumidor não são uma decorrência dos preços de atacado cobrados pela T.V.A. Com efeito, uma comissão parlamentar de inquérito investigou o caso e chegou à conclusão de que os preços da T.V.A., por quilowatt-hora, eram no máximo um ou dois milésimos de dólar inferiores aos do mercado, ao passo que a diferença entre as tarifas residenciais da T.V.A. e das empresas privadas era tão grande que qualquer idéia de subvenção podia ser desprezada. (27) O verdadeiro segredo dos baixos preços de consumo residencial encontra-se na habilidade com que os distribuidores conduzem suas operações. A redução das tarifas de revenda foi tão maior do que a redução dos preços pelos quais a T.V.A. entrega a energia aos revendedores que se torna puramente acadêmica a discussão sobre a influência, nos preços, da política relativa a juros, impostos e apropriação de custo indireto. (28)

Quanto às empresas particulares, que em geral são, ao mesmo tempo, produtores e distribuidores, é de se crer que sejam capazes de compensar a diferença, para mais, de seus preços de atacado com a ampla margem de lucro que têm na distribuição. Este raciocínio aparentemente é corroborado pelos fatos que se observam na região da T.V.A., pois que muito embora a reação das empresas privadas frente à “tarifa de estímulo” da T.V.A. tivesse sido uma violenta redução de preços, continuam elas ganhando dinheiro, após 20

(27) *The Power Industry and Public Interest*, 20th Century Fund, 1944, p. 187.

(28) J. S. RANSMEIER, *op. cit.* p. 152.

anos. Outro fato que mostra não ser a tarifa da T.V.A. responsável pelos baixos preços de distribuição é que, nos últimos anos, 48 dentre os 148 distribuidores puderam reduzir ainda mais suas tarifas de consumo residencial, de modo que os preços passaram a ser inferiores aos da tarifa-base constante do contrato com a T.V.A. Isto quer dizer que, mesmo se a T.V.A. elevasse seus preços na usina, esses distribuidores, ainda assim, teriam uma certa margem que lhes permitiria manterem-se nos limites da tarifa básica estabelecida em 1933.

Quanto ao método de calcular a apropriação do custo indireto, não há como fazer uma divisão absolutamente precisa. As empresas privadas, como é natural, gostariam de ver debitado à conta de energia elétrica o máximo possível; por outro lado, um autor de responsabilidade, como o é RANSMEIER, é de opinião que somente o custo direto deveria ser debitado. (29) Em vista disso, a T.V.A. parece ter adotado pelo menos um meio termo razoável.

A T.V.A. goza de isenção de impostos, mas por acordo com os diversos Estados, em cujas jurisdições opera, faz a esses Estados, em substituição aos impostos, certos pagamentos, cujo montante (5% da receita bruta, excluídas as vendas a entidades federais) (30) não se afasta muito do que as empresas particulares pagam em impostos verdadeiros. Entretanto, estas pagam também impostos federais, e por isto, sem dúvida alguma, assiste-lhes razão ao alegarem que a T.V.A. é um concorrente privilegiado. A T.V.A. também não paga juros, exceto sobre os títulos que emite, mas estes representam apenas uma fração mínima do investimento total; nestas condições, é um fato incontestável que uma parcela dos impostos pagos pelos contribuintes de todo o país reverte em benefício dos fregueses da T.V.A. Todavia, é preciso notar que a lei reguladora das autarquias, promulgada em 1948 (Government Corporations Act), estabeleceu uma escala, segundo a qual todos os investimentos da T.V.A., relativos à energia elétrica, devem ser amortizados em 40 anos, fixando-se importâncias mínimas pagáveis em cada período de 10 anos. Até 1954, a T.V.A. já havia amortizado 101 milhões de dólares. (31) Isto leva a crer que o contribuinte acabará reembolsado do dinheiro que aplicou na T.V.A.; depois de amortizado o capital, a renda líquida que passar a ser auferida deverá compensar fartamente a ausência, nos anos anteriores, de juros, impostos federais e prêmios de acidentes no trabalho durante a construção, bem como as alegadas baixas avaliações das instalações da Represa Wilson.

Finalmente, os críticos da T.V.A. afirmam que apesar da grande inversão de capital e da enorme quantidade de energia que é vendida, o rendimento auferido é ínfimo. Todavia, não parece que essa crítica seja procedente, pois em 1952, por exemplo, a renda líquida das operações elétricas representou 4,7% do investimento médio nas instalações de capital, depois de deduzidos os pagamentos feitos em lugar de impostos, bem como considerá-

(29) Idem, p. 393.

(30) T.V.A. Power 1954-55, p. 17.

(31) T.V.A. Power, p. 18.

veis depreciações. (32) Ademais, é preciso não esquecer que a T.V.A. não é uma empresa de eletricidade, mas uma organização que tem um vasto programa, entre cujos setores mais importantes conta-se, como se viu, o controle de cheias. Grande parte das principais fontes de eletricidade — as represas de finalidade múltipla — tem que funcionar sem prejuízo da eficiência do controle de cheias. Isto significa uma constante e inevitável perda de energia, pois há um conflito de interesses entre os dois objetivos: o controle de cheias exige que os reservatórios mantenham o nível mais baixo possível, sendo mesmo ideal que estivessem completamente vazios, ao passo que, do ponto de vista do programa de energia elétrica, conviria que estivessem sempre cheios. Assim, para que haja suficiente margem de segurança para o controle das cheias, desperdiçam-se todos os anos grandes quantidades de água. Se fossem levados em consideração somente os interesses da produção de energia, essa água seria poupada, e com isso é bem possível que não só a produção como também a renda viessem a acusar um incremento apreciável.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

A) Organização

Convencido de que não seria possível realizar, pelos órgãos regulares do governo, o plano de grande envergadura que havia concebido para a recuperação e o aproveitamento das riquezas naturais do vale do rio Tennessee, o Presidente ROOSEVELT, na mensagem ao Congresso em que delineava seu projeto, pedia a criação de uma "autarquia revestida do poder inerente ao governo, mas possuindo a flexibilidade e a iniciativa de uma empresa particular." (33)

O Congresso não discrepou dessa maneira de pensar, e ao votar a lei que criou a T.V.A. concedeu a essa organização uma grande autonomia administrativa. Determinou a lei que o controle da entidade fosse exercido por uma junta composta de três diretores, nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado. O mandato dos diretores é de 9 anos, sendo que, porém, dos primeiros três diretores, um teve 6 anos e outro 3 anos de mandato, para que a renovação não fosse simultânea. Os diretores podem ser demitidos por uma resolução conjunta das duas Casas do Congresso. Apesar do mandato a termo, porém, tem o Presidente o poder de demitir os diretores a qualquer tempo, conforme decidiram os tribunais, num caso concreto da própria T.V.A., em que foi estabelecida a doutrina até hoje vigente, sobre o assunto, no direito administrativo americano. (34)

(32) T.V.A. Relatório Anual, 1952, p. 26. Os resultados de 1953 não foram tão favoráveis devido à seca que reduziu de muito a disponibilidade de água; a renda líquida foi de somente 2,7%, a mais baixa desde 1942, outro ano de escassez de água. (T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 23). Em 1954, a renda líquida foi de 3,2%, sendo de 4% o rendimento médio dos primeiros 21 anos de atividade da autarquia. (T.V.A. Power 1954-55, p. 16).

(33) In PRITCHETT, *op. cit.*, p. 222.

(34) MORGAN v. T.V.A., 28 F. Supp. 732 (1939); MORGAN v. T.V.A., 115 Fed. (2nd) 990 (1940).

Para fins de informação e controle, é a T.V.A. obrigada a elaborar um relatório anual e submetê-lo ao Presidente da República, bem como à Câmara de Representantes e ao Senado.

O Congresso não possui, ordinariamente, controles diretos sobre a T.V.A., e nem os deve possuir, pois isto constituiria uma interferência indébita em um órgão do Executivo. É de notar, entretanto, que em casos excepcionais o Congresso pode exercer controle direto, a saber, por meio de inquérito parlamentar, de que, aliás, como vimos, a T.V.A. já foi objeto, certa vez.

Normalmente, porém, o controle do Congresso se exerce de maneira indireta. É que, por um lado, detém o poder de modificar a lei, se o achar necessário; de outro lado, representa o orçamento federal um elemento muito positivo de controle sobre entidades que, como a T.V.A., dependem de financiamento. Com efeito, podendo reduzir ou mesmo denegar a concessão de suprimentos vitais, dispõe o Congresso, sem dúvida, de um instrumento de controle muito eficaz.

Finalmente, há a ação do Controlador Geral, órgão de fins semelhantes ao do nosso Tribunal de Contas. A T.V.A. teve grandes dificuldades com o Controlador Geral, principalmente porque este exigia que em suas compras e despesas a autarquia obedecesse rigorosamente à legislação em vigor para a administração pública federal. Alegava a T.V.A. que sua lei específica não impunha essa subordinação e que se tivesse de agir pedita por tôdas as restrições a que estão sujeitas as repartições comuns, perderia a flexibilidade administrativa e de nada valeria ter sido constituída sob a forma de autarquia. A pendência só foi resolvida em 1941, pela inserção, na lei da T.V.A., de uma cláusula estabelecendo expressamente que o poder da autarquia para autorizar despesas só ficaria limitado pelas restrições porventura existentes na própria lei.

Após terem tentado, durante algum tempo, administrar a autarquia em conjunto, no que não foram bem sucedidos, resolveram os diretores dividir as tarefas executivas, cabendo, a um, a parte relativa à construção e controle de enchentes, a outro, o setor de eletricidade, e ao terceiro, o setor de agricultura e produtos químicos. Ao presidente da Junta Diretora coube o encargo adicional de acumular, com o seu setor — construções — as funções auxiliares de contabilidade, pessoal, material, etc.

Verificou-se logo que essas funções acessórias eram por demais vultosas para poderem ser atendidas, secundariamente, pelo atarefadíssimo encarregado de um dos setores mais importantes da organização. Aliás, já então se começava a notar que a divisão de atribuições entre os diretores não estava dando o resultado esperado, porque, em lugar de se dedicarem eles a traçar as políticas gerais e a encarar os problemas em seu conjunto, mostraram tendência para a especialização e preocupação exclusiva com seu próprio setor.

Decidiram, então, os diretores criar a Divisão de Coordenação, cuja função seria estabelecer ligação entre os diversos setores, transmitir e interpretar as políticas adotadas pela Junta Diretora e, principalmente, servir como órgão administrativo central, ficando com as atividades de administração geral, pessoal, contabilidade, etc. Nesta última parte, a medida produziu resultado, mas

quanto à coordenação e ligação pouca diferença se notou, porque os diretores não haviam delegado à Divisão de Coordenação poder de controle, e não pareciam estar muito dispostos a abrir mão de qualquer parcela de autoridade.

A situação administrativa agravou-se ainda mais devido a sucessivos desentendimentos entre os diretores, ou melhor, entre o presidente da Junta, ARTHUR MORGAN, de um lado, e os outros dois diretores, HARCOURT MORGAN e DAVID LILIENTHAL, de outro. Em 1935 foi realizado um levantamento administrativo na T.V.A., pelo Professor MARSHALL DIMOCK, tendo este preconizado o remédio para a situação, baseado em sãos princípios de organização. Disse DIMOCK que

... a Junta Diretora deve ser a unidade que estabelece a política e, embora exercendo completa vigilância e detendo o controle final sobre a administração, não deve interferir nos detalhes administrativos. Assim sendo, verifica-se flagrante necessidade de ter a autarquia um gerente geral, a quem se confira o controle administrativo integral sobre cada fase da atividade da organização. (35)

A diretoria acabou convencida dessa necessidade, sobretudo em vista das crescentes divergências, atribuíveis principalmente à personalidade de ARTHUR MORGAN, de quem ROOSEVELT disse ser incapaz, por temperamento, de exercer autoridade dividida. Aliás, ARTHUR MORGAN, com sua obstinação, acabou criando um caso com o próprio Presidente ROOSEVELT, que não obstante sua gratidão pelos inestimáveis serviços prestados por aquele eminente cidadão, não teve outro recurso senão demiti-lo, em 1938.

Mas, para a administração da T.V.A., do ponto de vista da organização, o mais importante foi a criação, afinal, em 1936, do cargo de Gerente Geral, suprimindo-se a Divisão de Coordenação. De então para cá, naturalmente, ocorreram numerosas modificações na organização, causadas pela evolução natural e pelo aperfeiçoamento do sistema, mas o esquema básico permanece inalterado: a Junta Diretora, que determina a política e a orientação a seguir; o Gerente Geral, responsável pela execução das decisões tomadas pela Junta Diretora.

De acordo com o "Boletim de Organização", em vigor a partir de 6-12-53, o quadro de organização é o seguinte: 1. *Junta Diretora*, composta de 3 diretores, que enfeixa todos os poderes da administração, os quais, em grande parte, delegou ao Gerente Geral. Junto à diretoria há um Consultor Geral, que é também o Secretário da Junta. 2. *Gerente Geral*, que é o principal dirigente administrativo. A ele compete a ligação entre a Junta e os órgãos de execução, sendo responsável pela execução dos programas, políticas e decisões emanadas da Junta.

O Gabinete do Gerente Geral compreende, entre outros, os seguintes assessores:

a) de *orçamento*, que elaboram o orçamento e mantêm contato com o Bureau do Orçamento;

(35) In PRITCHETT, op. cit. p. 163.

- b) de *economia*, que analisam condições e acontecimentos que possam ter repercussão de natureza econômica ou social nos programas da T.V.A.;
- c) de *informações*;
- d) representante em Washington, perante os órgãos do governo federal.

3. As demais atividades de assessoramento são desempenhadas pelas seguintes 5 divisões:

- a) Divisão do Pessoal, a qual adiante se estudará em maior detalhe;
- b) *Divisão Jurídica*, que cuida de todos os assuntos legais de interesse da T.V.A.;
- c) *Divisão Financeira*, que aconselha e auxilia na elaboração, administração e avaliação das políticas relativas a finanças, contabilidade e verificação de contas;
- d) *Divisão de Bens Imóveis e Abastecimento*, que cuida das políticas relativas à aquisição e disposição de propriedades imóveis; da organização de serviços de transportes e de escritório, bem como da análise dos métodos de trabalho de escritório;
- e) *Divisão de Material*, que tem a seu cargo as políticas relativas à compra, entrega, transferência e aplicação de equipamentos, materiais, abastecimentos e serviços, exceto serviços de natureza pessoal.

4. Os órgãos de linha são os seguintes:

- a) *Departamento de Engenharia*, que elabora, recomenda e executa um plano integrado para o controle das águas do rio Tennessee e seus tributários; executa todas as construções pertinentes a represas, comportas e usinas elétricas, e incumbe-se das demais obras de engenharia que sejam necessárias;
- b) *Departamento de Energia Elétrica*, que formula, recomenda e executa os planos, políticas e programas relativos à geração, transmissão e utilização de energia elétrica;
- c) *Departamento de Engenharia Química*, que cuida da elaboração e execução dos planos de pesquisa para o incremento do aproveitamento dos recursos naturais de agricultura, minérios e florestas; projeta e administra fábricas de produtos químicos;
- d) *Divisão de Silvicultura*, que formula, recomenda e executa programas de proteção e fomento das matas, da caça e da pesca;
- e) *Divisão de Saúde e Segurança*, que recomenda e executa planos relativos à saúde e à segurança dos empregados e do público atingidos pelas atividades da T.V.A.;
- f) *Divisão de Navegação e Controle Local de Cheias*, que recomenda e executa políticas tendentes à utilização eficaz do sistema do rio Tennessee para fins de navegação, bem como estuda os problemas locais de enchentes e ajuda os respectivos governos a resolvê-los;

g) *Divisão de Terras*, que elabora, recomenda e executa políticas relativas à administração das propriedades adquiridas pela autarquia para construção dos reservatórios, inclusive tendo em vista a migração de famílias ocupantes de terras inundadas e marginais; habitação e alimentação de empregados; combate aos mosquitos propagadores da malária. Auxilia nos esforços para uma melhor compreensão dos programas e atividades da T.V.A.

B) *Pessoal*

Num empreendimento como a T.V.A., de tamanha magnitude e de propósitos tão diversificados, a eficiência da administração de pessoal constitui condição fundamental para o bom funcionamento da organização. Attingir tal objetivo tem sido preocupação constante dos dirigentes da autarquia e é justo reconhecer que dos esforços envidados resultou um dos mais aperfeiçoados sistemas de pessoal de que há notícia.

O estatuto legal da T.V.A. outorgou à Junta Diretora grande amplitude de poderes com relação ao pessoal. Deu-lhe competência para nomear e demitir empregados, a seu critério, estipular salários, definir funções, exigir fianças e estabelecer um sistema de organização que permitisse fixar responsabilidades e promover a eficiência. E tudo isto independentemente das leis aplicáveis aos funcionários civis do governo federal dos E.U.A.

A idéia do Congresso, ao libertar a T.V.A. das restrições da legislação do serviço civil, era dar àquela autarquia maior flexibilidade administrativa. Evidentemente, seria absurdo deixar toda a administração de pessoal ao arbítrio exclusivo da diretoria, sem uma norma básica pela qual devesse orientar-se. Tal norma, de fato, foi traçada pelo art. 6.º da lei, o qual determina que para a seleção, nomeação e promoção de dirigentes e funcionários da autarquia não serão permitidas nem levadas em consideração quaisquer qualificações de ordem política, mas que tais nomeações e promoções devem ser feitas unicamente à base do mérito e da eficiência; acrescenta o referido dispositivo que qualquer membro da diretoria, ou funcionário, que infringir o preceito nêle contido deverá ser demitido pelo Presidente dos E.U.A. ou pela diretoria, conforme o caso.

Com isto, ficou a T.V.A. habilitada a implantar o sistema de pessoal que melhor se adaptasse às suas múltiplas atividades. Tal como no serviço público federal, existe para a T.V.A. a obrigação de obedecer aos princípios do mérito, mas com a diferença importantíssima de que na T.V.A. a responsabilidade e a autoridade na administração do sistema do mérito estão totalmente concentradas na Junta Diretora, ao passo que no governo federal há um organismo à parte — a Comissão do Serviço Civil — a controlar em numerosos pontos a atuação do administrador em matéria de pessoal.

Seleção — Uma das atividades de pessoal, por exemplo, em que a T.V.A. se valeu de sua liberdade para introduzir métodos diferentes dos prevalecentes no serviço público federal, foi a seleção.

A Divisão do Pessoal organiza o cadastro das pessoas habilitadas para a função vaga e submete ao chefe do setor interessado uma relação dessas pessoas, para que êle faça a escolha, sem qualquer restrição quanto à ordem

da colocação dos candidatos. No governo federal, os administradores só podem nomear um dentre os primeiros três candidatos constantes da lista. Essa exigência ainda é um resquício daquela administração de pessoal negativa, em que o receio do pistolão e do nepotismo excedia a preocupação com a eficiência do serviço.

Na T.V.A. tentou-se algo completamente novo em serviço público: partiu-se do pressuposto de que os dirigentes da T.V.A. não só seriam honestos e competentes, mas ainda que seriam sempre capazes de resistir a quaisquer injunções, quer políticas, quer de família ou amizade, no desempenho de suas funções. Daí a liberdade quase absoluta que lhes foi dada para organizarem e administrarem o sistema de pessoal, à base de mérito e eficiência, cujos padrões a eles próprios caberia estabelecer. (36) Aliás, que o Congresso estava imbuído do desejo de criar algo de novo e grande e de ver essa obra produzir os resultados esperados, ressalta no curiosíssimo dispositivo constante da lei da T.V.A., segundo o qual "todos os membros da Junta Diretora devem ser pessoas que professem ter fé na viabilidade e na sabedoria desta lei". O único requisito que se exige dos diretores é este, de acreditarem na obra que vão realizar; quanto ao mais, abre-se-lhes um grande crédito de confiança.

Para organizar o cadastro e a lista de candidatos habilitados, acima referidos, a Divisão do Pessoal faz o recrutamento e examina e avalia as qualificações dos candidatos. E' da política da T.V.A. preencher as vagas, preferencialmente, por promoção e transferência; havendo candidatos habilitados que já sejam funcionários, a admissão de um estranho se dará somente se suas qualificações forem nitidamente superiores.

O julgamento das qualificações dos candidatos é feito à base de uma análise objetiva de suas habilitações, de seu treinamento, experiência e capacidade potencial, revelados por atestados, trabalhos realizados, referências e outras medidas objetivas. Praticamente não existem, na T.V.A., provas escritas formais de habilitação. Realizam-se provas de desempenho, para certas funções, como dactilógrafo e estenógrafo, e há testes de aptidão e de inteligência, mas exames formais para demonstração de conhecimentos não se usam. Desnecessário é dizer que a seleção é feita em função da definição dos deveres e responsabilidades inerentes ao cargo a ser preenchido.

Treinamento — A política administrativa da T.V.A. tem como postulado o reconhecimento de que o desempenho econômico e eficiente de suas atividades depende essencialmente dos conhecimentos, das habilitações especiais, da competência e do entusiasmo dos empregados. Daí resulta uma grande preocupação com o treinamento do pessoal — tanto subalterno como supervisor — visando aos seguintes objetivos: a) aumentar as qualificações e a eficácia dos empregados, no desempenho de suas funções atuais; b) desenvolver aptidões latentes, de modo que os empregados possam adquirir qualificações que lhes permitam galgar postos mais altos; c) aumentar a versatilidade dos empregados, para que possa haver flexibilidade na atribuição

(36) Conferência pronunciada por HARRY L. CASE, Diretor do Pessoal da T.V.A., na Universidade Estadual da Flórida, em 13-4-53.

de tarefas; d) proporcionar aos empregados maior compreensão das políticas e programas da T.V.A., de modo que seus esforços possam melhor dirigir-se no sentido dos objetivos visados pela instituição. (37)

Na realização dos mais variados programas de treinamento que são levados a efeito no cumprimento dessa política, a T.V.A. age em cooperação com grande número de instituições e órgãos especializados, tais como escolas superiores e universidades estaduais, órgãos das Secretarias Estaduais de Educação e do Ministério da Educação, estabelecimentos estaduais de instrução vocacional, juntas escolares locais, e outros.

A cooperação mais interessante, todavia, é a que se dá entre a administração da T.V.A. e as associações representativas dos empregados. Com efeito, toda vez que os representantes assim o desejarem, organizam-se comissões mistas de treinamento, as quais têm a seu cargo planejar e administrar os programas de treinamento, respeitadas as normas e a orientação constantes dos regulamentos da T.V.A.

As comissões mistas de treinamento são compostas, em partes iguais, de representantes da autarquia e dos empregados. Suas funções, com relação à administração do programa de treinamento, são muito amplas, e compreendem o seguinte: organizar o programa e fixar o número de participantes; estabelecer os padrões para seleção dos participantes; selecionar os participantes, dentre a lista de pessoas qualificadas, fornecidas pela Divisão do Pessoal; executar o programa de treinamento; preparar exames e provas; comunicar à Divisão de Pessoal a relação dos que concluíram proveitosamente o treinamento. (38)

Em primeiro lugar, temos o treinamento que é dispensado a todos os da T.V.A., destacam-se dois tipos que, pela sua importância e pelo seu objetivo específico, merecem atenção especial.

Em primeiro lugar, temos o treinamento que é dispensado a todos os empregados que assumem um cargo, quer se trate de admissão, promoção, transferência ou readmissão. A finalidade principal desse programa é dar ao empregado conhecimentos dos objetivos e políticas da T.V.A. e do setor em que vai trabalhar, e fazer com que o empregado em questão se torne o mais rapidamente possível eficiente no trabalho. Esses programas de treinamento são organizados dentro das divisões, e cada supervisor é responsável pela participação de seus subordinados. O treinamento é levado a efeito durante o expediente, em certas horas para esse fim reservadas. (39)

Em segundo lugar, há o treinamento que se destina a preparar indivíduos para que fiquem habilitados para exercer um determinado cargo, seja por promoção ou admissão. Torna-se necessário iniciar esta espécie de programa sempre que se verificar falta de candidatos qualificados para o preenchimento de uma vaga.

(37) T.V.A., Administrative Code, III Training, 4-1-1944, p. 1.

(38) T.V.A. Interdepartmental Instruction, III Training (Joint) 29-4-46, pp.1/3.

(39) T.V.A. Interdepartmental Instruction, III Training (Induction) 23-1-45, pp. 1/3.

Cada setor é responsável pela realização desse treinamento, cabendo-lhe organizar o plano e submetê-lo à Divisão de Pessoal, para aprovação. A duração do período de treinamento, naturalmente, dependerá do conteúdo do programa e do método usado. Este geralmente consiste em experiência direta de trabalho, havendo também instrução oral suplementar, a qual é dada, em parte, no próprio trabalho, e, em parte, em aulas e conferências. Usam-se, também, em certos casos, cursos por correspondência.

O treinamento pode ocupar tempo integral ou parcial. No primeiro caso, os participantes são admitidos para fins de treinamento, em função geralmente classificada um degrau abaixo do cargo a ser preenchido. Concluindo com proveito o período de treinamento, aqueles que não puderam ser imediatamente aproveitados, poderão obter um período de treinamento suplementar; se ao fim desse novo período ainda não houver vaga, serão despedidos. O treinamento em tempo parcial é para empregados que continuam no exercício de seu cargo e voltam a dedicar-se inteiramente às suas funções normais se, terminado o treinamento, não puderem ser transferidos ou promovidos. (40)

Participação dos Empregados — Outro ponto, de importância capital, no sistema da T.V.A., é que se estimula a participação dos empregados na administração de pessoal, por intermédio de representantes por eles eleitos. A lei determina que a T.V.A. pague a seus funcionários os salários dominantes na região. Para estabelecer esses salários, reúnem-se representantes da T.V.A. e dos empregados, para uma "Conferência Anual de Salários", em que é elaborado um contrato coletivo de trabalho, válido por um ano, no qual se regulam as condições de emprego, inclusive escala de salários.

Mas não pára aí a atividade conjunta de empregados e administradores. Já mencionamos as comissões mistas de treinamento. Outro instrumento importante nas relações de trabalho são as chamadas comissões de cooperação, constituídas, como as outras, de elementos dos sindicatos operários e da direção da autarquia. Essas comissões são locais; cuidam de questões de informações e segurança dos empregados, economia e eficiência no trabalho, de como evitar o desperdício e melhorar as condições de trabalho. Há mais de 30 dessas comissões de cooperação, que se reúnem geralmente uma vez por mês. Sua atuação é de grande valor, não só pelas decisões de utilidade prática imediata que dela possam advir, mas ainda, e talvez sobretudo, pela forte influência que sobre o moral do grupo exerce o fato de saberem os empregados que suas idéias e opiniões, transmitidas pelos seus representantes, são levadas em consideração e julgadas importantes pela administração. (41)

O estímulo à participação dos empregados, que constitui um dos fatores mais positivos na administração de pessoal, atingiu na T.V.A. um nível muito elevado, em virtude do sistema de sugestões, que funciona por intermédio dessas comissões mistas, fazendo com que os empregados sintam que são parte integrante e viva da empresa. Basta dizer que das 2.356 sugestões

(40) Interdivisional Instruction, T.V.A., III Training (Qualifying), 14-10-48, pp. 1/5.

(41) HARRY L. CASE, op. cit.

apresentadas num período de seis anos (1943 a 1948) houve uma aceitação de 85%. (42) Só no ano de 1947 foram feitas 13 sugestões em cada grupo de 100 empregados. Em 1953, houve 780 sugestões, com índice de aproveitamento de 72%. (43)

A espinha dorsal da administração de pessoal na T.V.A. é o trabalho de equipe. Foi este o fator que motivou a instituição das comissões de cooperação, e os empregados estão perfeitamente integrados no sistema, conforme se vê pelo alto índice de participação — e participação proveitosa — revelado pelos dados acima. Mas não é só isto. A melhor demonstração do espírito de equipe dos empregados da T.V.A. verificou-se quando a autarquia, a exemplo do que é praxe na indústria, ofereceu recompensas em dinheiro para sugestões que pudessem ser aproveitadas na melhoria do serviço. Pois bem, os empregados recusaram a instituição desses prêmios em dinheiro, sob o fundamento de que com isto se estimularia a busca de ganho e reconhecimento individuais, em detrimento da ação de conjunto; argumentou-se que recompensas em dinheiro prejudicam as contribuições do grupo porque, constituindo vantagens essencialmente pessoais e individuais, premiam o segredo e a ação independentes. (44) Essa experiência extraordinária da T.V.A. mostra que quando as questões de relações humanas são conduzidas adequadamente, não é a recompensa material o único — e nem talvez o principal — caminho que leva à participação e à cooperação dos empregados.

Na T.V.A., a participação dos empregados estende-se também ao terreno dos conflitos individuais do trabalho. As queixas e reclamações devem preferentemente ser solucionadas no nível em que surgirem, i.e., por entendimento entre o empregado e seu chefe imediato, e todos os esforços são empenhados nesse sentido. Não havendo, porém, solução satisfatória, pode o empregado recorrer, subindo o apêlo a escala hierárquica até o diretor da respectiva divisão e Diretor de Pessoal que, no caso, representa o Gerente Geral. Não se conformando com a decisão do Diretor de Pessoal, poderá ainda o empregado recorrer para uma comissão composta de dois representantes da T.V.A. e dois representantes da associação profissional, decidindo-se a disputa pelo voto da maioria. Havendo empate, o caso é submetido a um árbitro, escolhido pela comissão, sendo a decisão inapelável. (45) Como se vê, o órgão mais alto para solução dos dissídios individuais é uma comissão paritária, e é de notar que é muito raro não se resolverem as disputas internamente, tanto assim que até 1953 houve só dois casos de arbitramento. (46)

(42) MOSHER, KINGSLEY, STAHL, *Public Personnel Administration*, 3.^a Edição, p. 301.

(43) T.V.A., *Relatório Anual*, 1953, p. 50.

(44) MOSHER, KINGSLEY, STAHL, *op. cit.*, p. 303.

(45) *Summary Description of Personnel Administration in T.V.A.*, *Boletim da Divisão de Pessoal da T.V.A.*, abril 1951, p. 10.

(46) T.V.A., *Relatório Anual*, 1953, p. 50.

Organização da Divisão de Pessoal; Descentralização — Outro aspecto de grande relevância no sistema da T.V.A. é a crescente descentralização. A administração de pessoal constitui responsabilidade de cada chefe, individualmente; desde os diretores, até ao mais modesto encarregado de turma, cada qual tem responsabilidade pela administração do pessoal que lhe está subordinado.

Já vimos, por exemplo, que cabe ao chefe escolher o funcionário a ser nomeado. Tem liberdade para fazer a escolha dentro de uma lista bastante ampla, e pode também recusar todos os nomes constantes da relação, se não considerar satisfatório nenhum dos candidatos. Com esta liberdade, porém, assume também a responsabilidade pela escolha que fizer. Se o homem não corresponder à expectativa e o serviço não sair bem feito, o chefe não poderá pôr a culpa na Divisão de Pessoal ou em quem quer que seja; a responsabilidade será dêle, unicamente. (47)

A descentralização, na T.V.A., faz com que a delegação de autoridade desça por toda a linha até ao supervisor que está em contato direto com os empregados. E' essencialmente sobre êste chefe, a quem compete dirigir, dia a dia, os esforços dos funcionários, que recai o peso da responsabilidade básica pela administração de pessoal. Naturalmente, para que possa dar conta eficazmente de sua missão, precisa poder apoiar-se em normas que tracem a orientação da instituição; além disso, necessita muitas vezes de auxílio técnico para poder resolver os problemas com que se defronta. Constitui função precípua da Divisão de Pessoal colaborar na elaboração de tais normas e proporcionar aos supervisores a liderança e o auxílio de que precisem para o desempenho de suas responsabilidades.

Êste, pois, o critério que preside à organização da Divisão de Pessoal. Pela definição de suas funções, (48) observa-se que a Divisão de Pessoal "aconselha e auxilia" o Gerente Geral e as divisões no estabelecimento e manutenção de uma administração de pessoal econômica e eficiente; "aconselha e auxilia" na elaboração, aplicação e avaliação de políticas, padrões e planos de recrutamento, seleção, classificação, salários, treinamento, comunicações, relações com os empregados, organização, assuntos educacionais, etc.; conduz as negociações com as organizações dos empregados; mantém serviços centralizados de recrutamento e registros; representa a T.V.A. externamente, em matéria de pessoal, e trabalha em contato íntimo com os técnicos de pessoal das divisões.

O desempenho dessas funções está dividido da seguinte maneira:

1.º) *Gabinete do Diretor*. Como é óbvio, o Diretor tem a supervisão geral da Divisão e a responsabilidade pela sua atuação. Há um Diretor Assistente, que é o substituto do Diretor. O Gabinete compreende, ainda, um técnico de relações administrativas e educacionais, cuja função principal é ajudar as divisões nas suas relações com órgãos governamentais, em matéria de instrução e administração pública.

(47) HARRY L. CASE, op. cit.

(48) T.V.A., Organization Bulletin, I Personnel, 26-10-53, pp. 1/6.

2.º) *Setor dos Serviços de Pessoal*. Elabora políticas, práticas e planos relativos a todas as fases da administração de pessoal de escritório e técnico.

3.º) *Setor de Relações com os Operários*. Elabora políticas, práticas e planos relativos a todas as fases da administração do pessoal que trabalha na construção, operação e conservação das usinas e demais obras da T.V.A.

4.º) *Setor de Admissão de Pessoal*. Faz o recrutamento; mantém registros de pessoal; administra o programa de segurança do pessoal; presta auxílio e aconselhamento na aplicação das políticas e processos de pessoal. Este setor compreende:

I — *Agências de Admissão de Pessoal*, das quais 3 são permanentes, a saber, uma em Knoxville (sede da autarquia), outra em Chattanooga (principal central elétrica), e a terceira na Represa Wilson (fábrica de fertilizantes). Outras agências, em número variável e de existência efêmera, situam-se em cada uma das grandes obras de engenharia, durante a construção. Essas Agências de Admissão auxiliam as divisões em seus programas de lotação de pessoal, recrutam e entrevistam os candidatos a emprego, realizam testes e examinam os pedidos de emprego, e, ainda, organizam a lista dos candidatos qualificados, em conjugação com a Seção de Exames, submetendo essa lista às divisões, com recomendações quanto à seleção.

II — *Seção de Exames*. Planeja e executa o programa de recrutamento e seleção, com o auxílio das Agências de Admissão; examina os candidatos, prepara registros, seleciona pedidos de emprego e os encaminha às Agências de Admissão, para fins de organização da lista de candidatos.

III — *Seção de Registros*. Organiza e mantém os registros de pessoal que tenham que ser centralizados. Elabora estatísticas e outros relatórios, com base nesses registros.

Esta a organização formal da Divisão de Pessoal. Existem, outrossim, técnicos de pessoal em todas as divisões. Esses técnicos são administrativamente subordinados aos diretores das respectivas divisões, mas mantêm íntimo contato com a Divisão de Pessoal, a quem prestam contas de suas atividades. Sua função é orientar os chefes das divisões, para que esses, em seus setores, planejem e executem um programa de administração de pessoal econômica e eficiente dentro dos padrões e políticas gerais da T.V.A. Os pontos principais desse programa são lotação, treinamento, organização, classificação de cargos e estrutura de salários, comunicações e relações com os empregados. (49)

Essa distribuição de técnicos de pessoal pelas divisões, com subordinação aos respectivos chefes, está a indicar o critério de descentralização por que se norteia a administração de pessoal na T.V.A. Mas é preciso notar que nem sempre foi assim. Pelo contrário, a princípio houve uma centralização total, aliás indispensável. É que a grande maioria dos chefes e supervisores compunha-se de elementos vindos da indústria e do comércio, cada um com seu sistema próprio de lidar com pessoal, mas possuindo todos um traço em

(49) T.V.A., Organization Bulletin, I Personnel, op. cit., p. 4.

comum, que era estarem habituados a um máximo de liberdade e autonomia. (50) E' fácil de ver que se não houvesse um órgão central, que não só tomasse a si traçar as normas e políticas de pessoal, mas que também cuidasse de sua implantação, haveria o caos.

Com o correr dos tempos, verificou-se que a administração de pessoal nos órgãos de linha era muito dificultada pela necessidade de entenderem-se estes, separadamente, com os diversos setores técnicos da Divisão de Pessoal, a respeito de seleção, classificação, etc. Introduziu-se, então, o expediente de destacar um técnico de pessoal para cada divisão. Esse técnico pertencia à Divisão de Pessoal e, na realidade, passava a funcionar como um chefe de pessoal na divisão em que era colocado. (51) Isto representava uma descentralização, mas uma descentralização apenas geográfica como a das Agências de Admissão, espalhadas pelos locais de grandes construções — e não de autoridade e responsabilidade, que estas continuavam a pertencer, integralmente, à Divisão de Pessoal, a quem também continuava subordinado o técnico que atuava junto aos órgãos de linha.

Cada vez mais, porém, foi se acentuando a tendência para confiar ao responsável pela realização do trabalho uma parcela sempre maior da responsabilidade pela administração do pessoal com que executa esse trabalho. O resultado, na T.V.A., foi a modificação da situação dos técnicos de pessoal que servem nas diferentes divisões: deixaram de pertencer à Divisão de Pessoal, para se tornarem administrativamente subordinados ao diretor da divisão em que estão lotados. Sua ligação com a Divisão de Pessoal passou a ser de ordem técnica somente, ficando, porém, com a obrigação de informá-la quanto ao que está sendo feito em seus respectivos setores. (52)

Chegou-se, assim, a uma verdadeira descentralização da administração de pessoal, em termos semelhantes, aliás, ao que foi mais tarde recomendado para o serviço público federal, pela Comissão Hoover, de 1949. Claro que a descentralização não pode ser total, pois há certas atividades que, por sua natureza, têm que ser centralizadas. Assim, por exemplo, a elaboração de normas, padrões e políticas relativas à administração de pessoal é feita pela Divisão de Pessoal, que exerce vigilância sobre seu cumprimento por meio dos relatórios dos técnicos de pessoal das divisões. Na parte executiva, competem à Divisão de Pessoal todos os atos relativos à admissão de pessoal, exceto a escolha final e a nomeação, conforme já foi mencionado acima. Quanto ao mais, porém, a execução da administração de pessoal é da alçada de todos os que tiverem empregados sob suas ordens.

Os números bem mostram a atual orientação no sentido da descentralização da administração de pessoal. Em 1953, para um total de 21.311 empregados (cêrca de 14.000 operários de construção, operação e conservação e 7.200 de serviço de escritório e técnico), a Divisão de Pessoal inteira contava com 162 funcionários. Dêstes, apenas 25 eram técnicos: os restantes eram escrivães, dactilógrafos e arquivistas.

(50) C. H. PRITCHETT, *op. cit.*, p. 271.

(51) *Idem*, *idem*, p. 276.

(52) HARRY L. CASE, *op. cit.*

CONCLUSÃO

Procuramos, neste ensaio, abordar sucintamente os aspectos mais salientes da constituição e atuação da Autarquia do Vale do Tennessee. Não obstante as evidentes limitações e imperfeições de nosso trabalho, esperamos ter-nos sido possível dar ao leitor uma idéia da grandiosidade do esforço representado pela T.V.A.

O capital aplicado nesse empreendimento já é de aproximadamente dois bilhões de dólares. (53) Cabe indagar se esse enorme investimento estará produzindo a devida retribuição. Isto é um assunto que tem sido e com certeza continuará sendo objeto de infundáveis discussões. Valerá a T.V.A., para o país, o que lhe custou? Esta pergunta é formulada por DAVID LILIENTHAL, o grande entusiasta da T.V.A., e a melhor resposta talvez seja a que foi dada por êle próprio:

Está claro que não há como solucionar a questão por meio de provas estatísticas. E' preciso olhar para o vale, avaliar o que o dispêndio desse dinheiro fêz para aumentar a produtividade da região e da nação. E' preciso observar como a força crescente e a nova vitalidade dessa região se refletem sobre a potencialidade do país, tanto na guerra como na paz. E' preciso levar em conta o valor que representa para o país criar oportunidades para milhares de homens e mulheres neste vale — fazendeiros, negociantes empenhados em novos empreendimentos, operários em novas fábricas. Não se trata de uma pergunta que contadores e peritos em finanças possam responder por nós. Se os resultados gerais obtidos nesta região valem o que custaram cabe ao cidadão decidir por si mesmo, como uma questão, não de aritmética, mas do mais elevado interesse público. (54)

(53) O investimento total, em 1953, era de US\$ 1,741,778,442.00 (T.V.A. Relatório Anual, 1953, p. A6).

(54) D. E. LILIENTHAL, op. cit., p. 45.

*Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura
do Distrito Federal*

(Criação de subprefeituras)

Inicia-se neste número a publicação da 1.^a Parte do Plano de Reforma Administrativa do Distrito Federal.

Selecionamos dessa 1.^a Parte os aspectos que nos pareceram de maior interesse para os leitores da Revista do Serviço Público. Tendo em vista o volume da matéria, será ela distribuída por três números. Assim, divulgamos no presente, o projeto de lei, programando para agosto a Exposição Geral dos Termos e Motivos da Reforma e, para setembro, a Desconcentração Territorial de Serviços (Criação de Subprefeituras) que constitui o Plano em sua essência. A elaboração desse Plano, conforme salientou o então Secretário Geral de Administração, em seu ofício de encaminhamento que apresentamos a seguir, não só corresponde às exigências da Capital da República, mas também resulta de imposição da Lei Federal n.º 217, de 15-1-48 (Lei Orgânica do Distrito Federal), que dispõe em seu artigo 41 que "o Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito será subdividido em subprefeituras".

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO ALIM PEDRO :

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência o "Plano de Reforma Administrativa da Prefeitura".

Nas diversas partes que integram o trabalho são encontrados, com as devidas minúcias, os motivos que estão a impor essa reforma, os raciocínios e idéias que serviram de fundamento ao plano elaborado, as razões de suas limitações, bem como o plano mesmo, organizado sob forma de projeto de lei, além dos indispensáveis elementos complementares informativos.

Não tenho dúvida em afirmar, nesta oportunidade — Senhor Prefeito — que foi alcançado o limite máximo de rendimento da administração municipal, com a atual organização de seus serviços.

Não mais é possível atender, de fato, à soma dos encargos sempre crescentes, que lhes são atribuídos, na base da referida organização, em que não

poderá frutificar qualquer trabalho de maior amplitude e proveito na sistematização das atividades de rotina, na fixação de adequados métodos e normas de trabalho, no aperfeiçoamento dos padrões operacionais de cada um, e em que não será possível conseguir até mesmo, o adequado emprego do pessoal que nêles deve servir.

As imposições da vida social moderna estão a ampliar cada vez mais as responsabilidades do poder público, e a população do Distrito Federal, de condições geográficas, êste, as mais adversas, cresce na base de índices poucas vezes alcançados em outras cidades do mundo, em qualquer época, a exigir soma cada vez maior de cuidados e préstimos.

Sem adequados meios de ação não é possível conseguir qualquer resultado verdadeiramente grandioso, e o conhecimento humano não teria alcançado nesta última metade de século o tremendo desenvolvimento de que hoje podemos nos beneficiar, sem a diversificação e o aprimoramento dos métodos de pesquisas, dos processos racionais postos a serviço da investigação da verdade.

Ademais, a elaboração do plano de reforma em causa, além de corresponder a um imperativo dos modernos conhecimentos da técnica de administração, e das exigências da Capital da República, se apresenta, também, como uma imposição da Lei Federal n.º 217, de 15 de janeiro de 1948 (Lei Orgânica do Distrito Federal), que em seu artigo 41 dispõe que o "Distrito Federal, por iniciativa do Prefeito, será subdividido em subprefeituras".

Adota o plano essa subdivisão, dentro dos mais rigorosos e modernos conceitos da administração descentralizada, por áreas.

Está, assim, o trabalho, em condições de ser levado à consideração do Legislativo, que com sua sabedoria, e com a experiência e o patriotismo dos respeitáveis homens públicos que o integram, muito poderá, ainda, aperfeiçoá-lo e engrandecê-lo.

Renovo a Vossa Excelência — Senhor Prefeito — as manifestações de minha maior admiração e meu mais elevado respeito.

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 1955. — *Joel Ruthenio Carvalho de Paiva*, Secretário Geral de Administração.

ANTEPROJETO DE LEI

Cria Subprefeituras, reorganiza Secretarias Gerais e dá outras providências sobre a Administração do Distrito Federal.

A Câmara do Distrito Federal, Resolve:

DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA GERAL DA PREFEITURA

Art. 1.º Os órgãos e serviços administrativos da Prefeitura do Distrito Federal distribuir-se-ão na conformidade da seguinte estrutura básica:

I — em contato direto e imediato com o Prefeito:

- a) seu próprio Gabinete;
- b) as Secretarias Gerais, a saber:
 - 1. Secretaria Geral de Administração;
 - 2. Secretaria Geral de Finanças;
 - 3. Secretaria Geral de Educação e Cultura;
 - 4. Secretaria Geral de Saúde;
 - 5. Secretaria Geral de Serviços Sociais;
 - 6. Secretaria Geral de Economia;
 - 7. Secretaria Geral de Viação;
 - 8. Secretaria Geral do Interior;
- c) os órgãos colegiais denominados:
 - 1. Conselhos Administrativos da Prefeitura;
 - 2. Conselho Municipal de Urbanismo;
- d) a Procuradoria Geral;

II — em regime de descentralização burocrática, tutelada pelas Secretarias Gerais:

- a) as subprefeituras, em número e com as jurisdições territoriais e funcionais, definidas nesta Lei;
- b) as comissões municipais de controle de serviços concedidos;
- c) as comissões executivas ou superintendências executivas de obras e empreendimentos municipais de vulto ou especial significação;
- d) os estabelecimentos escolares, hospitalares, e de assistência social, expressamente incluídos neste regime;

III — em sistema de descentralização institucional:

- a) as autarquias municipais;
- b) os serviços industriais da Prefeitura;
- c) as sociedades de economia mista controladas pelo governo municipal.

DAS SUBPREFEITURAS

Art. 2.º Fica estabelecido, na estrutura administrativa do Distrito Federal, o grupamento territorial de serviços, sob a forma orgânica e denominação de Subprefeitura.

Art. 3.º A Subprefeitura é órgão da administração direta e possui estado jurídico equivalente ao dos departamentos que integram as Secretarias Gerais, em gozo, porém, de autonomia funcional, nos termos e com as limitações previstas nesta Lei.

Art. 4.º Compete à Subprefeitura, além do que, de acordo com os critérios básicos adotados nesta Lei, lhe for atribuído, por decreto executivo:

I — o levantamento das necessidades administrativas da área sob sua jurisdição;

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

III — a execução dos serviços locais de:

- a) conservação das obras de ruas e praças;
- b) limpeza dos logradouros públicos;
- c) polícia sanitária de alimentos e de estabelecimentos frequentados pelo público;
- d) fomento e defesa agropecuária;
- e) licenciamento e fiscalização de obras e instalações particulares;
- f) polícia fiscal e de posturas municipais e em geral;
- g) tesouraria municipal.

Art. 5.º Ficam transferidos às Subprefeituras os seguintes serviços, estabelecimentos ou atribuições:

I — Da Secretaria Geral de Educação e Cultura:

a) as escolas de ensino primário, os jardins de infância, as creches e classes maternas, as bibliotecas e museus escolares, que passarão à jurisdição da Subprefeitura em cuja área se encontrarem;

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

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

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

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

f) os ginásios e colégios, e os estabelecimentos de educação secundária, geral e técnica, com os serviços de saúde que lhes correspondem, na forma da alínea a;

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

h) os serviços locais de conservação, do Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares, na forma da alínea b;

II — Da Secretaria Geral de Saúde e Assistência:

a) os hospitais gerais, exclusive o Moncorvo Filho e o Pedro Ernesto, e os hospitais dispensários, que passarão às Subprefeituras em cujas jurisdições se encontrarem;

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

c) os Distritos de Puericultura e Pediatria, idem;

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

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

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

g) o Serviço de Salvamento, do Departamento de Assistência Hospitalar, na forma das alíneas a e b do n.º I, combinadas mas somente pelas Subprefeituras da orla marítima;

h) as atribuições e recursos distritais do Serviço de Conservação e Reparos, do Departamento de Obras e Instalações, na forma da alínea a do n.º I;

i) as vilas e parques proletários, idem;

III — Da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio:

a) os postos agrícolas, exceto os de n.ºs 1 e 2, na forma da alínea e do n.º II;

b) os postos do Serviço de Medicina Veterinária, exclusive os anexos ao 1.º e 2.º postos agrícolas, na forma da alínea a do n.º I;

c) os mercadinhos municipais, também na forma da alínea a do n.º I;

IV — Da Secretaria Geral de Viação e Obras:

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

b) os Distritos de Limpeza Urbana, nas mesmas condições, excluídas, porém, as atividades de coleta de lixo domiciliar;

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

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

V — Da Secretaria Geral do Interior e Segurança:

a) as Delegacias Fiscais e a Delegacia de Fiscalização Externa, do Departamento de Fiscalização, na forma das alíneas a e b do n.º I.

Parágrafo único. Outros serviços e estabelecimentos não especificados neste artigo, desde que operem em condições estritamente locais ou tenham

interesse restrito à jurisdição de uma Subprefeitura, também poderão ser transferidos, mediante acôrdo com a Secretaria competente e decreto do Executivo.

Art. 6.º Para servir aos fins jurisdicionais das Subprefeituras, o território do Distrito Federal fica dividido em 27 (vinte e sete) áreas principais e 1 (uma) área distrital, com as delimitações constantes do Anexo I desta Lei.

§ 1.º Cada área principal constitui jurisdição de uma Subprefeitura.

§ 2.º A área distrital será administrada pela Subprefeitura da Lagoa.

§ 3.º As porções do território não compreendidas nas áreas discriminadas ou delas excluídas conforme o Anexo II, são definidas como florestais ou *non-aedificandi* e, respeitada a competência federal, ficam sob a jurisdição do Departamento de Recursos Naturais, inclusive para prestação de serviços não estritamente ligados à defesa florestal.

§ 4.º Nas áreas de n.ºs 1 a 22, o fomento e a defesa da produção agropecuária continuarão a cargo da própria Secretaria Geral especializada.

Art. 7.º Ficam extintas tôdas as divisões distritais em vigor na Administração do Distrito Federal, a partir da instalação das Subprefeituras. Os serviços que permanecerem, total ou parcialmente, entregues a órgãos centrais ou especiais, mas que exigirem organização territorial, poderão vir a adotá-la, contanto que procurem a coincidência de suas áreas de ação com as das Subprefeituras, ou de grupos destas.

Art. 8.º Em 1962 e, decenalmente, nos anos terminados pela unidade dois (2), proceder-se-á à revisão geral do quadro das Subprefeituras do Distrito Federal.

Parágrafo único. Em qualquer tempo, por decreto executivo, o Prefeito poderá determinar ajustamentos não substanciais de área, com o propósito de facilitar a administração dos serviços afetos às Subprefeituras.

Art. 9.º As Subprefeituras, sob a direção dos Subprefeitos, devem obedecer, na sua estruturação, as linhas gerais do seguinte padrão:

- Gabinete do Subprefeito;
- Serviço de Administração;
- Divisão de Educação;
- Divisão de Saúde;
- Divisão de Assistência Social;
- Divisão de Obras de Conservação;
- Divisão de Limpeza Urbana;
- Divisão de Polícia de Edificações;
- Divisão de Licenciamento e Fiscalização;
- Divisão de Abastecimento;
- Tesouraria.

§ 1.º Nas áreas suburbanas ou suburbano-rurais, as Subprefeituras obedecerão ao mesmo padrão, reduzindo-se, todavia, conforme o caso, as unidades menos importantes à condição de "serviços", "seções" ou "encarregados de serviço", e o Gabinete a um secretário ou auxiliares pessoais.

§ 2.º Respeitadas as unidades básicas do padrão e, especialmente, se reduzidas de condição, nos termos do parágrafo anterior, admitir-se-á seu gru-

pamento em conjuntos maiores, de modo que se obtenham órgãos superiores mais consistentes ou que se resolvam problemas de melhor coordenação e controle dos serviços.

§ 3.º Nas áreas de n.ºs 23 a 25, e nas de n.ºs 27 e 28, as Subprefeituras, atendido o disposto do § 1.º, adicionarão à sua estrutura uma Divisão de Produção, organizada de acordo com as características da produção da área.

§ 4.º Na área distrital (n.º 26), haverá um Chefe de Distrito, com a categoria de Diretor de Divisão de Secretaria Geral, e as unidades da estrutura-padrão ali reclamadas, inclusive a Divisão de Produção.

Art. 10. Cada uma das unidades administrativas de que se compõem as Subprefeituras recebe orientação técnica diretamente do órgão central competente das Secretarias Gerais, está obrigada a observar e a fazer observar as exigências técnicas por este fixadas, e sujeita-se, ela própria ou os estabelecimentos que administre, à inspeção e correção do mesmo órgão.

Parágrafo único. Os Secretários Gerais poderão, com autorização prévia do Prefeito, avocar às Secretarias a execução de serviços ou a direção de estabelecimentos, sujeitos à jurisdição de Subprefeituras, desde que tecnicamente subordinados à Secretaria avocante e sempre que a providência se tornar necessária para a fiel observância de normas de trabalho estatuídas, ou o exigir o interesse público.

Art. 11. A coordenação e a supervisão administrativa geral das Subprefeituras, bem como o exame de questões suscitadas pelo sistema de administração por áreas, cabem à Secretaria Geral do Interior, por meio de um departamento especializado.

Parágrafo único. As ligações jurisdicionais estabelecidas neste e no artigo anterior não prejudicam a posição hierárquica do Subprefeito, que sucede imediatamente à dos Secretários Gerais, como resultado de sua condição de representante do Prefeito na área, devendo, em vista disso, obedecer a orientação político-administrativa deste, por intermédio do Secretário Geral do Interior, e ser por ele livremente escolhido e demissível *ad-nutum*.

Art. 12. Em todo exercício financeiro a Prefeitura aplicará, na área de cada Subprefeitura, quantia nunca inferior à dos impostos e taxas aí arrecadados no exercício precedente e que, pela Constituição, correspondem aos Municípios, na discriminação tributária entre estes e os Estados.

§ 1.º Até que o cálculo da devolução territorial de receita possa ser feito com base em dados positivos, a Secretaria Geral de Finanças, que para esse fim se deverá preparar, estimará as quantias por aplicar anualmente.

§ 2.º Em nenhuma hipótese, a devolução obrigatória de receita será, para cada área, superior a 1/14 (quatorze avos) do total geral por devolver às Subprefeituras em conjunto.

DAS SECRETARIAS GERAIS

Art. 13. São mantidas as Secretarias Gerais existentes, com as alterações que decorrem da criação de Subprefeituras, e com as em seguida prescritas.

Art. 14. Fica desdobrada a atual Secretaria Geral de Saúde e Assistência em Secretaria Geral de Saúde e Secretaria Geral de Serviços Sociais.

Art. 15. A Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio e a Secretaria Geral do Interior e Segurança, excluindo desta a Polícia de Vigilância, que fica extinta, passam a denominar-se, respectivamente, Secretaria Geral de Economia e Secretaria Geral do Interior.

Art. 16. A Secretaria Geral de Viação e Obras tem sua esfera funcional reduzida ao setor Viação, redistribuídas as atividades atinentes a Obras Públicas pelas várias Secretarias e Subprefeituras, conforme o objetivo e jurisdição de cada uma, e mudada a denominação daquela para Secretaria Geral de Viação.

Art. 17. Além das transferências de órgãos ou atribuições às Subprefeituras, na forma do art. 5.º, processar-se-ão as seguintes, entre as Secretarias:

I — para a Secretaria Geral de Administração:

- a) o *Serviço de Orçamento*, da Secretaria Geral de Finanças;
- b) o *Serviço de Arquivo Geral*, da Secretaria Geral de Educação e Cultura (Departamento de História e Documentação), exclusive a documentação de valor histórico;
- c) o *Departamento do Patrimônio*, também da Secretaria Geral de Finanças;
- d) as *funções de cadastro e controle*, da Superintendência de Transporte;
- e) o *Serviço de Transporte S. G. A.*, da mesma Superintendência, com exclusão dos veículos usados pelos serviços desintegrados da Secretaria, e pelo Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral, Tribunal de Contas e Montepio dos Empregados Municipais;
- f) a *competência das Comissões de Aquisição de Material*, de todas as Secretarias, com as exceções previstas nesta Lei;

II — para a Secretaria Geral de Finanças:

- a) o *Departamento de Fiscalização*, da Secretaria Geral do Interior e Segurança, exclusive as Delegacias Fiscais, a Delegacia de Fiscalização Externa e a Delegacia Fiscal de Emplacamento;
- b) o *Serviço de Transporte S.G.F.*, da Superintendência de Transporte, com exclusão dos veículos usados pelos serviços transferidos da Secretaria;

III — para a Secretaria Geral de Educação e Cultura:

- a) o *Serviço de Transporte S. G. E.*, da Superintendência de Transporte, excluídos os veículos usados pelos serviços transferidos ou desintegrados desta Secretaria;
- b) o *Serviço de Estatística Educacional*, da Secretaria Geral do Interior e Segurança (Departamento de Geografia e Estatística);

IV — para a Secretaria Geral de Saúde:

- a) o *Serviço de Medicina Veterinária*, da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, exclusive na parte relativa à defesa sanitária da produção animal;

b) o *Serviço de Transporte S. G. S.*, da Superintendência de Transporte, excluídos os veículos usados pelos serviços transferidos ou desintegrados da Secretaria;

c) o *Serviço de Estatística Sanitária*, da Secretaria Geral do Interior e Segurança (Departamento de Geografia e Estatística), na parte de estatística sanitária;

V — para a Secretaria Geral de Serviços Sociais:

a) o *Departamento de Assistência Social*, da Secretaria Geral de Saúde e Assistência;

b) o *Serviço de Assistência Social*, previsto no Departamento Municipal da Criança e do Adolescente, da mesma Secretaria;

c) o *Instituto de Serviço Social*, da Secretaria Geral de Educação e Cultura;

d) o *Serviço de Recreação Hospitalar*, ainda da Secretaria Geral de Saúde e Assistência;

VI — para a Secretaria Geral de Economia:

a) o *Departamento de Parques*, da Secretaria Geral de Viação e Obras;

b) o *Serviço de Geologia*, também da Secretaria Geral de Viação e Obras (Departamento de Obras);

c) o *Serviço de Transporte da S. G. Ag.*, da Superintendência de Transporte, excluídos os veículos usados pelos serviços transferidos ou desintegrados da Secretaria;

VII — para a Secretaria Geral de Viação:

a) a *Delegacia Fiscal de Emplacamento*, da Secretaria Geral do Interior e Segurança (Departamento de Fiscalização);

b) os *Serviços de Topografia e de Cartografia*, bem como o *Laboratório Foto-Cartográfico*, da Secretaria Geral do Interior e Segurança (Departamento de Geografia e Estatística);

c) o *Serviço de Transporte S.G.V.*, da Superintendência de Transporte, excluídos os veículos usados pelos serviços transferidos ou desintegrados da Secretaria em causa;

VIII — para a Secretaria Geral do Interior:

a) o *Serviço de Transporte S.G.I.*, da Superintendência de Transporte, excluídos os veículos de uso dos serviços transferidos desta Secretaria.

Art. 18. Ficam desintegrados das Secretarias Gerais:

I — da Secretaria Geral de Administração:

a) as *Officinas Centrais*, que se incorporarão à Imprensa Municipal, por ser organizada em regime industrial;

b) o *Departamento de Assistência ao Servidor* (exclusive o Serviço de Biometria Médica), o qual se agregará ao Montepio dos Empregados Municipais;

II — da Secretaria Geral de Finanças:

a) as *atribuições do Departamento do Contencioso Fiscal*, referentes à cobrança judicial da dívida, que passarão à Procuradoria Geral;

b) a *Procuradoria de Desapropriações*, da Superintendência do Financiamento Urbanístico, com o mesmo destino;

III — da Secretaria Geral de Educação e Cultura:

a) os *estabelecimentos de ensino normal*, (para os quais é estabelecido regime de relativa autonomia administrativa e financeira), com os serviços de saúde que lhes correspondem;

b) o *Instituto Oscar Clark*, (exclusive o setor de Internamento de Menores), nos termos da alínea anterior;

c) as *funções de conservação do Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares*, relativos aos estabelecimentos especificados nas alíneas a e b, facultativamente, a critério destes estabelecimentos;

IV — da Secretaria Geral de Saúde:

a) o *Laboratório de Produtos Terapêuticos*, que passará à Organização das Indústrias Municipais, para administração sob regime industrial;

b) os *hospitais especializados*, inclusive as *maternidades*, bem como o *Hospital Geral Pedro Ernesto*, todos na forma da alínea a do n.º III deste artigo;

V — da Secretaria Geral de Serviços Sociais:

a) os *asilos, albergues, casas de recolhimento* e assemelhados, também na forma da alínea a do n.º III deste artigo;

VI — da Secretaria Geral de Economia:

a) o *Jardim Zoológico*, constituído em autarquia municipal;

b) o *Matadouro de Santa Cruz*, os *Armazéns Frigoríficos* e o *Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais*, transformados em serviços industriais;

VII — da Secretaria Geral de Viação:

a) o *Departamento de Águas e Esgotos*, que será altarquizado;

b) o *Departamento de Limpeza Urbana*, que se constituirá em autarquia, excluídos os serviços de limpeza de logradouros, que passarão às Subprefeituras;

c) o *Departamento de Habitação Popular*, também instituído em autarquia;

d) o *Serviço de Propaganda Urbanística* e o *Departamento de Urbanismo*, que se subordinarão ao Conselho Municipal de Urbanismo, órgão que fica criado com dependência direta do Prefeito;

e) a *Comissão Executiva do Metropolitano*, a *Superintendência das Obras do Santo Antônio*, o *Serviço Técnico Especial de Túneis da Cidade*, o *Serviço Técnico Especial de Execução da Avenida Perimetral* e o *Serviço Técnico Especial de Execução da Avenida Radial Oeste*, que ficarão em regime de autonomia administrativa e financeira, transformados os quatro últimos em Superintendências Executivas;

f) as *funções do Departamento de Edificações não transferidas às Subprefeituras*, que passarão ao órgão dependente do Conselho Municipal de Urbanismo;

g) as *funções de fiscalização de serviços concedidos*, do Departamento de Concessões, que se atribuirão às Comissões Municipais de Controle desses

serviços, que ficam criadas em regime de autonomia administrativa e financeira;

h) o *Serviço de Asfalto*, do Departamento de Obras, para ser administrado sob regime industrial.

DA SECRETARIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 19. A Secretaria Geral de Administração assessora o Prefeito em assuntos de administração geral. É ao mesmo tempo, órgão central dos sistemas de pessoal, material, orçamento, organização e das demais atividades adjetivas. Nesta dupla condição, cabem-lhe funções de pesquisa, informação, orientação, coordenação e normalização, de execução parcial, de revisão, julgamento e decisão, de inspeção e correição, e de controle em geral.

Parágrafo único. Continuam em vigor as disposições legais existentes sobre a Secretaria que não colidam com as prescrições desta lei.

Art. 20. São órgãos permanentes da Secretaria Geral de Administração:

I — sob a coordenação do Secretário Geral:

- a) o *Conselho Secretarial de Administração Geral*;
- b) o *Conselho Secretarial de Recursos Administrativos*;

II — subordinados ao Secretário Geral:

- a) o *Departamento de Planejamento e Orçamento*;
- b) o *Departamento de Pessoal*;
- c) o *Departamento de Suprimentos e Instalações*.

Parágrafo único. O Secretário Geral disporá de um Gabinete, para representação social e para auxílio burocrático e técnico.

Art. 21. Como órgão de articulação e coordenação técnica das unidades integrantes dos sistemas de administração adjetiva, o Conselho Secretarial de Administração Geral terá composição variável, conforme o assunto em pauta, incluindo sempre os Diretores de Departamento e Divisão das unidades centrais interessadas e representantes das setoriais e regionais.

Parágrafo único. O Conselho desdobrar-se-á em comissões permanentes, para estudo de assuntos relevantes, especialmente:

- a) de *Lotação e Utilização Efetiva do Pessoal*;
- b) de *Integral Aproveitamento de Espaço e Equipamento*;
- c) de *Redução do Custo dos Serviços Municipais*.

Art. 22. Destinado a servir de última instância para a decisão de questões relativas a direitos e deveres dos servidores municipais, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 142, o Conselho Secretarial de Recursos Administrativos funcionará sob a presidência do Diretor de Pessoal com voto de desempate, e será organizado incluindo:

- dois representantes da Secretaria Geral de Administração;
- dois da Procuradoria Geral;
- um das Subprefeituras, indicado pela Secretaria Geral do Interior;
- um dos servidores, escolhido na forma determinada em regulamento.

Parágrafo único. Atuarão junto do Conselho, como defensores da Fazenda Municipal, três (3) funcionários para esse fim especialmente designados pelo Prefeito, de preferência bacharéis em direito.

Art. 23. O Departamento de Planejamento e Orçamento terá a estrutura e funções seguintes:

I — *Serviço de Administração*: atividades executivas de pessoal, material e transporte, orçamento, comunicações e arquivo, mecanografia, portaria e zeladoria, referentes ao próprio Departamento;

II — *Divisão de Coordenação de Planos e Programas*: estudos e pesquisas no campo da técnica de planejamento; orientação técnica dos órgãos setoriais e regionais de planejamento, dentro das recomendações do Conselho Secretarial de Administração Geral; colaboração com as autoridades superiores na elaboração de diretrizes, e de planos e programas esquemáticos, relativos à ação administrativa municipal; coordenação final, para apreciação dos Conselhos Administrativos da Prefeitura e aprovação, pelo Prefeito, dos trabalhos de planejamento analítico iniciados nos órgãos de nível inferior; acompanhamento da execução dos planos e programas de trabalho, para manter informadas as autoridades centrais e sugerir providências;

III — *Divisão de Coordenação Orçamentária*: estudos e pesquisas no campo de técnica orçamentária; orientação técnica dos órgãos setoriais e regionais de orçamento, dentro das recomendações do Conselho Secretarial de Administração Geral; distribuição de material padronizado e instruções às unidades incumbidas de elaborar as propostas orçamentárias parciais; elaboração da proposta orçamentária geral da municipalidade; idem, do plano anual de execução do orçamento, para apreciação dos Conselhos Administrativos da Prefeitura e aprovação do Prefeito, tanto neste quanto no caso anterior; acompanhamento da execução orçamentária, para manter informadas as autoridades centrais e sugerir providências;

IV — *Divisão de Racionalização Administrativa*: estudo permanente das condições estruturais, funcionais, econômicas e políticas dos serviços municipais, visando a conduzi-las a melhor termo; colaboração de projetos executivos ou legislativos a respeito; coordenação e supervisão central do programa de racionalização administrativa do Prefeito (exceção à competência geral da Divisão de Coordenação de Planos e Programas); orientação técnica dos órgãos setoriais e regionais de organização, dentro das recomendações do Conselho Secretarial de Administração Geral; auxílio pessoal e técnico às comissões do mesmo Conselho, incumbidas de trabalhos de organização;

V — *Divisão de Documentação Administrativa*: classificar a legislação municipal e a federal de interesse da Prefeitura, os atos do Prefeito e os do Secretário Geral de Administração; administrar o Arquivo Geral de documentação administrativa da municipalidade; manter uma biblioteca central de administração municipal; orientar e supervisionar todas as bibliotecas internas e órgãos de documentação da Prefeitura, bem como todas as publicações oficiais desta; preparar e editar publicações especiais da P.D.F., destinadas ao esclarecimento do público ou de importância para a documentação administrativa; orientar os órgãos setoriais e regionais de relações com o público;

realizar estudos e pesquisas neste campo e no da documentação; elaborar e coordenar as estatísticas administrativas, em combinação com o Departamento Municipal de Estatística.

Art. 24. Serão, como a seguir se especifica, a estrutura e funções do Departamento de Pessoal:

I — *Serviço de Administração*: as mesmas atividades relacionadas no n.º I do artigo anterior;

II — *Divisão de Organização do Pessoal*: estudos e pesquisas, de interesse para a Prefeitura, no campo da organização e administração de pessoal; recrutamento, treinamento e seleção de candidatos a cargos e funções municipais; aperfeiçoamento dos servidores da Prefeitura e supervisão de quaisquer atividades de treinamento a cargo de outros órgãos municipais; colaboração com a Divisão de Coordenação Orçamentária no exame de dotações solicitadas pelas repartições para despesa de pessoal;

III — *Cursos de Administração Municipal* (diretamente subordinados à Divisão de Organização do Pessoal): realização das funções deferidas à Divisão subordinante, na parte referente a cursos;

IV — *Divisão de Disciplina do Pessoal*: exame de processos que versem questões de direitos e deveres dos servidores municipais; trabalhos de secretaria do Conselho Secretarial de Recursos Administrativos; orientação técnica dos órgãos setoriais e regionais de pessoal, nos assuntos de sua competência restrita; revisão, *ex-officio*, dos atos de autoridades departamentais, conferindo vantagens ou reconhecendo direitos a servidores;

V — *Divisão de Movimentação do Pessoal*: execução do assentamento individual dos servidores municipais; administração dos quadros de pessoal da P.D.F. e respectivas contas correntes; processamento dos expedientes relativos a ingresso no ou saída do serviço público, e dos relativos à movimentação do pessoal nos quadros e entre repartições; orientação técnica dos órgãos setoriais e regionais de pessoal, nos assuntos de sua competência restrita;

VI — *Divisão de Pagamento do Pessoal*: escrituração das fichas financeiras individuais dos servidores da Prefeitura; apuração central ou controle final da apuração da frequência desses servidores; confecção das correspondentes folhas de pagamento e cheques; atos complementares para o pagamento;

VII — *Serviço de Biometria Médica*: controle médico das ausências de servidores ao serviço; exames de saúde para fins de admissão, licença, aposentadoria e outros previstos em lei.

Art. 25. Para desempenho de suas atribuições, o Departamento de Suprimentos e Instalações obedecerá à discriminação estrutural e funcional seguinte:

I — *Serviço de Administração*: as mesmas atividades relacionadas no n.º I do art. 23;

II — *Divisão do Patrimônio Municipal*: realizar o tombamento dos bens imóveis da municipalidade; manter um cadastro central dos bens móveis e

dos veículos pertencentes à mesma; proceder ao registro e controle de fatos que interessem aos direitos da Prefeitura ou à administração de seus bens; administrar o patrimônio municipal ou supervisionar a administração de parte desse patrimônio a cargo de outras repartições;

III — *Divisão do Material*: estudos e pesquisas, de interesse para a Prefeitura, no campo da organização e administração do material; orientação técnica dos órgãos setoriais e regionais de material, dentro das recomendações do Conselho Secretarial de Administração Geral; colaboração com a Divisão de Coordenação Orçamentária no exame de dotações solicitadas pelas repartições para despesas de material; revisão e aprovação das concorrências para compra de material, realizadas por órgãos setoriais ou regionais;

IV — *Escritório Central de Compras* (diretamente subordinado à Divisão do Material): realização das compras de material de uso geral da Prefeitura, revistas e aprovadas as concorrências pela Divisão subordinante; participação, por um representante, em todas as Delegações para compra de material de uso especializado; manutenção de um Almoxarifado Central, para pronto fornecimento às repartições municipais do material que ao Escritório caiba comprar; administração das dotações, consignadas discriminadamente no Orçamento ou da parte de créditos globais discriminados pelas repartições, que se destinem à compra de material de uso geral;

V — *Divisão de Obras dos Edifícios Municipais*: projetar e construir ou fiscalizar a construção de próprios municipais, excetuados aqueles para cuja construção existam serviços especiais nas Secretarias; executar obras de modificação ou restauração dos mesmos; rever e aprovar, na parte técnica, os projetos e orçamentos de construção de edifícios públicos elaborados por outros órgãos; inspecionar ou fiscalizar, sempre que necessário, a execução de projetos submetidos à sua aprovação; estudar a estrutura e condições físicas dos próprios municipais em face de seu destino, propondo as adaptações indispensáveis; realizar pesquisas visando ao estabelecimento de normas, padrões e medidas diversas convenientes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios da Prefeitura;

VI — *Administração Central dos Transportes de Repartições Municipais*: estudar e propor à Administração normas sobre a aquisição, utilização e disposição de veículos de transporte pelas repartições municipais; manter um registro de distribuição desses veículos, por espécie e localização; administrar os veículos especiais, de utilização eventual por diferentes repartições; opinar nos processos de concorrência para compra de veículos, antes de sua aprovação pela Divisão do Material; idem, nos processos de venda ou baixa; promover o intercâmbio de veículos entre repartições, para atender necessidades periódicas ou eventuais de qualquer delas, ou requisitá-los, para emprêgo de conjunto, em casos de emergência; fiscalizar as condições de utilização e conservação dos veículos pelas repartições usuárias; recolher os veículos retirados de uso e controlar, por notificação das próprias repartições responsáveis, os fora de serviço, em virtude de recolhimento às oficinas centrais de reparação, ou por prazo indeterminado;

VII — *Administração Central dos Serviços de Conservação e Limpeza*: opinar nos processos de adjudicação de serviços de conservação e limpeza;

fiscalizar, sempre que necessário, a execução dos serviços adjudicados; inspecionar, periodicamente, as condições de conservação e limpeza dos próprios municipais, e dos locais onde funcione repartição municipal, bem como das instalações e equipamento que utilize; manter uma equipe suplementar para serviços de conservação, especialmente de instalações e de equipamento, cooperando com as repartições que não tenham recursos suficientes para tanto; informar os órgãos competentes das disponibilidades ou do baixo aproveitamento de espaço e equipamento, que verifique em suas inspeções; sugerir redistribuições do pessoal de limpeza e portaria, a fim de melhor atender as necessidades de conjunto.

Art. 26. Os serviços que não foram desintegrados ou transferidos da Secretaria Geral de Administração ficam extintos.

§ 1.º Passarão para a Divisão de Pagamento do Pessoal (n.º VI do art. 24) o pessoal, o material e a documentação dos atuais Serviço Financeiro e Serviço de Pagamento, bem como pessoal e equipamento do Serviço Mecanográfico empregado na confecção dos cheques e fôlhas de pagamento.

§ 2.º Os recursos restantes do Serviço Mecanográfico, e os do Serviço de Expediente e do Serviço de Comunicações distribuir-se-ão entre o Gabinete do Secretário Geral e os Serviços de Administração criados por esta lei, no Departamento da S.G.A.D.

§ 3.º O acêrvo da Comissão de Aquisição de Material irá para a Divisão do Material; o do Serviço de Documentação, para a Divisão de Documentação Administrativa.

§ 4.º Do Serviço de Planejamento, parte caberá à Divisão de Racionalização Administrativa e parte, à de Organização do Pessoal.

§ 5.º Pelas várias Divisões do novo Departamento do Pessoal serão repartidos, guardadas as afinidades, os elementos do extinto Departamento do Pessoal não mencionados nos parágrafos anteriores.

Art. 27. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral de Administração:

I — autarquias:

— a do Montepio dos Empregados Municipais;

II — empresas municipais:

a) a Imprensa Municipal;

b) as Oficinas de Recuperação de Material;

c) as Oficinas Centrais de Reparação de Veículos.

DOS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Art. 28. Os sistemas de administração geral constituem-se:

I — *de órgãos superiores*: os Conselhos Administrativos da Prefeitura, tratados em capítulo próprio;

II — *de órgãos centrais* que, à exceção da Procuradoria Geral e do Departamento Municipal de Estatística, se localizam, todos, na Secretaria Geral de Administração;

III — *de órgãos setoriais*, distribuídos pelo Gabinete do Prefeito, Gabinete dos Secretários Gerais, Departamentos, Superintendências Administrativas e repartições de categoria equivalente;

IV — *de órgãos regionais*, incluídos na estruturação das Subprefeituras.

Parágrafo único. Sob o ponto de vista disciplinar e de operação os órgãos setoriais e regionais subordinam-se à autoridade hierárquica do conjunto estrutural em que se enquadrem; tècnicamente, porém, sua subordinação se estende direta aos órgãos centrais do sistema de administração geral a que pertencam.

Art. 29. Em tôda Subprefeitura, Departamento, Superintendência Administrativa, ou repartições de categoria equivalente e na Procuradoria Geral, haverá um Serviço de Administração que, à semelhança dos previstos na organização dos Departamentos da Secretaria Geral de Administração, se destina às atividades executivas de pessoal, material e transportes, orçamento, comunicações e arquivo, mecanografia, portaria e zeladoria, no âmbito da repartição a que se ligue.

§ 1.º Os Serviços de Administração terão estrutura padronizada nesta base:

I — Seção de Pessoal;

II — Seção de Material e Transportes;

III — Seção de Orçamento;

IV — Seção de Comunicações e Arquivo;

V — Seção de Mecanografia;

VI — Seção de Portaria e Zeladoria.

§ 2.º Quando a importância da repartição ou o volume de trabalho não o justifique, haverá uma Seção de Administração, em lugar de um Serviço, reduzindo-se na mesma proporção a categoria dos órgãos integrantes.

§ 3.º As repartições de nível divisional ou de nível inferior, caso sua localização ou dificuldade de outra natureza o exigir, contarão com Núcleos de Administração, articulados ao correspondente Serviço ou Seção de Administração, para trabalhos de contrôle da freqüência dos servidores, distribuição de material e mais tarefas de administração auxiliar com caráter imediato.

Art. 30. O Prefeito, os Secretários Gerais, o Procurador Geral e os Subprefeitos organizarão seus Gabinetes conforme as necessidades e conveniências presentes em cada situação, respeitando, na distribuição de gratificações, os limites dos créditos próprios.

§ 1.º Na organização dêsses Gabinetes deve haver, sempre, um assistente para relações públicas, e outro especializado em assuntos de planejamento ou planejamento e organização, em se tratando de Gabinete de Subprefeito.

§ 2.º Os Subprefeitos que não tenham Gabinete, e os dirigentes departamentais disporão, também, de auxiliares pessoais que cuidem, permanentemente, de racionalização administrativa e planejamento.

Art. 31. Onde se fizerem necessários e resguardado o vínculo de subordinação técnica, a Procuradoria Geral manterá um ou mais dos seus servidores especializados, para assessoramento jurídico das autoridades administrativas.

Art. 32. São órgãos dos sistemas de administração geral:

I — do sistema de *planejamento*:

- a) os Conselhos Administrativos da Prefeitura;
- b) o Conselho Secretarial de Administração Geral; o Departamento de Planejamento e Orçamento, com suas Divisões de Coordenação de Planos e Programas e de Racionalização Administrativa;
- c) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral, com seus assistentes de planejamento; os auxiliares de planejamento e organização dos dirigentes departamentais;
- d) os Gabinetes dos Subprefeitos, com seus assistentes de planejamento e organização, ou os auxiliares de planejamento e organização das mesmas autoridades;

II — do sistema de *orçamento*:

- a) os Conselhos Administrativos da Prefeitura;
- b) o Conselho Secretarial de Administração Geral; o Departamento de Planejamento e Orçamento, com sua Divisão de Coordenação Orçamentária;
- c) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral, em relação a seus próprios orçamentos; os Serviços de Administração departamentais, e da Procuradoria Geral, com suas Seções de Orçamento;
- d) os Serviços ou Seções de Administração das Subprefeituras, com suas Seções ou Encarregados de Orçamento;
- e) os Núcleos de Administração de qualquer outra repartição;
- f) o Tribunal de Contas;
- g) a Secretaria Geral de Finanças;

III — do sistema de *organização*:

- a) o Conselho Secretarial de Administração Geral; o Departamento de Planejamento e Orçamento, com sua Divisão de Racionalização Administrativa;
- b) os auxiliares de planejamento e organização dos dirigentes departamentais;
- c) os Gabinetes dos Subprefeitos, com seus assistentes de planejamento e organização, e os auxiliares de planejamento e organização das mesmas autoridades;

IV — do sistema de *pessoal*:

- a) os Conselhos Secretariais de Administração Geral e de Recursos Administrativos; o Departamento de Pessoal;
- b) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral, em relação a seus próprios servidores; os Serviços de Administração departamentais e da Procuradoria, com suas Seções de Pessoal;
- c) os Serviços ou Seções de Administração das Subprefeituras, com suas Seções ou Encarregados de Pessoal;
- d) os Núcleos de Administração de qualquer outra repartição;

e) o Montepio dos Empregados Municipais e o Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais;

f) os órgãos de aperfeiçoamento de servidores e de assistência aos mesmos, existentes em repartições da Prefeitura;

V — do sistema de *material*:

a) o Conselho Secretarial de Administração Geral; o Departamento de Suprimentos e Instalações, com suas Divisões do Patrimônio Municipal e do Material, o Escritório Central de Compras e a Administração Central dos Transportes de Repartições Municipais;

b) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral em relação ao próprio material que utilizem; os Serviços de Administração departamentais e da Procuradoria, com suas Seções de Material e Transportes;

c) os Serviços ou Seções de Administração das Subprefeituras, com suas Seções ou Encarregados de Material e Transportes;

d) as Delegações de Compras, onde existirem;

e) os Núcleos de Administração de qualquer outra repartição;

f) as Oficinas de Recuperação de Material;

g) o Laboratório de Produtos Terapêuticos, a Imprensa Municipal e a Divisão de Engenharia Escolar (Secretaria Geral de Educação e Cultura);

VI — do sistema de *edifícios públicos*:

a) o Conselho Secretarial de Administração Geral; o Departamento de Suprimentos e Instalações, com sua Divisão de Obras dos Edifícios Municipais;

b) a Divisão de Engenharia Escolar, na Secretaria Geral de Educação e Cultura; a Divisão de Obras e Instalações da Secretaria Geral de Saúde; o Serviço de Engenharia Rural e o Serviço de Obras e Instalações, ambos da Secretaria Geral de Economia;

c) os órgãos para obras, instalações e conservação de edifícios públicos, que vierem a ser incluídos na estrutura subdivisória dos departamentos e subprefeituras;

VII — do sistema de *manutenção*:

a) o Departamento de Suprimentos e Instalações, com sua Administração Central dos Serviços de Conservação e Limpeza e Administração Central dos Transportes de Repartições Municipais;

b) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários e do Procurador Geral, em relação ao próprio equipamento e instalações; os Serviços de Administração departamentais e da Procuradoria, com suas Seções de Portaria e Zeladoria e de Material e Transportes;

c) os Serviços ou Seções de Administração das Subprefeituras, com suas Seções ou Encarregados de Portaria e Zeladoria e de Material e Transportes;

d) os Núcleos de Administração de qualquer outra repartição;

e) as Oficinas Centrais de Reparação de Veículos;

f) a Divisão de Engenharia Escolar (Secretaria Geral de Educação e Cultura), a Divisão de Obras e Instalações (Secretaria Geral de Saúde); o Serviço de Engenharia Rural e o Serviço de Obras e Instalações (ambos da

Secretaria Geral de Economia); e outros, da mesma natureza, que venham a ser criados;

VIII — do sistema de *documentação e relações públicas*:

- a) o Conselho Secretarial de Administração Geral; o Departamento de Planejamento e Orçamento, com sua Divisão de Documentação Administrativa;
- b) os Gabinetes do Prefeito, dos Secretários Gerais e do Procurador Geral, com seus assistentes para relações públicas;
- c) os encarregados de relações públicas em quaisquer órgãos com intenso contato com o público;
- d) os órgãos específicos de relações públicas;
- e) as Seções ou Encarregados de Comunicações e Arquivos, dos Serviços ou Seções de Administração;
- f) as administrações das bibliotecas internas de repartições municipais;
- g) as direções de quaisquer revistas e publicações da Prefeitura;
- h) a Imprensa Municipal;
- i) os órgãos municipais de estatística;
- j) os serviços de informação, propaganda ou publicidade, e documentação em geral;

IX — do sistema de *estatística*:

- a) o Departamento Municipal de Estatística;
- b) as divisões, serviços ou seções, constituídos por esta Lei ou que venham a constituir-se, por regulamento, em qualquer dependência municipal, para tratar de estatística vital, hospitalar, escolar, financeira, administrativa, de produção, do consumo, de estabelecimentos industriais e comerciais, do tráfego, das favelas, e outras;
- c) os agentes especiais, que o Departamento Municipal de Estatística localizar em repartições da Prefeitura onde não haja setor próprio de estatística;

X — do sistema de *consulta jurídica*:

- a) a Procuradoria Geral;
- b) demais órgãos ou servidores que se incumbiam do assessoramento jurídico em repartições municipais.

Art. 33. Os atuais Serviços de Correspondência dos Departamentos municipais ficam extintos e, na forma do art. 29, substituídos por Serviços ou Seções de Administração.

Art. 34. Os Assistentes, Adjuntos e outras funções próprias de secretário, atualmente existentes junto ao Prefeito e aos Secretários Gerais, ficam incluídos nos Gabinetes dessas autoridades, criados pela presente Lei.

DA SECRETARIA GERAL DE FINANÇAS

Art. 35. A Secretaria Geral de Finanças assessora o Prefeito nas questões relativas à receita, despesa e dívida pública municipais. Seus encargos executivos, em correspondência, são os de: a) arrecadação dos impostos, taxas e outras rendas do Distrito Federal, inclusive atos preparatórios e fiscalização especializada; b) serviços de emissão, juros e amortização de títulos de

dívida; c) suprimentos de fundos, pagamentos e operações típicas de realização da despesa, que não se incluam, expressamente, na competência de cada unidade administrativa. Além disso, a Secretaria deve manter órgãos próprios para contabilidade pública, para julgamento de recursos fiscais e para cuidar do financiamento urbanístico.

Art. 36. São órgãos permanentes da Secretaria Geral de Finanças:

I — sob a coordenação do Secretário Geral:

— o *Conselho de Recursos Fiscais*;

II — subordinados ao Secretário Geral:

a) o *Centro de Estudos Financeiros*;

b) o *Departamento da Receita*;

c) o *Departamento do Tesouro*;

d) o *Departamento de Fiscalização*; e

e) o *Departamento de Contabilidade*.

Parágrafo único. Para representação social e para auxílio técnico e burocrático, o Secretário Geral disporá de um Gabinete.

Art. 37. Fica sob a jurisdição da Secretaria o Banco da Prefeitura do Distrito Federal, respeitadas suas características de sociedade de economia mista.

Art. 38. O Conselho de Recursos Fiscais seguirá regendo-se pela legislação específica vigente.

Art. 39. O Centro de Estudos Financeiros destina-se a dar auxílio ao Secretário Geral no exame de questões técnico-fazendárias, na elaboração de planos de lançamento de empréstimos e de financiamento de despesas, na apreciação de pontos de política tributária e na solução de quaisquer outros assuntos de natureza financeira.

Parágrafo único. Sob a dependência direta do Centro funcionará, além das comissões especiais que se tornem necessárias, uma Comissão de Financiamento Urbanístico.

Art. 40. Ao Departamento da Receita competem o preparo e o controle da arrecadação de impostos e taxas, devidos à fazenda pública do Distrito Federal. Para tanto, o Departamento: a) providenciará a inscrição de contribuintes e a organização de cadastros e fichários especiais; b) manterá serviços técnicos para a fixação ou revisão dos valores tributáveis; c) fará os lançamentos fiscais e expedirá as guias de pagamento; d) anotará as quitações, e apurará a dívida emitida e não paga; e) inscreverá a dívida ativa e promoverá sua cobrança amigável; f) realizará o controle aritmético e estatístico da arrecadação; g) procederá à instrução e julgamento dos processos de infração; h) praticará os mais atos implícitos nas suas atribuições ou delas decorrentes, inclusive autorizar a selagem mecânica, efetuar intimações e diligências, autenticar livros, passar certidões.

Art. 41. O Departamento do Tesouro, na condição de pagadoria geral, encarrega-se de preparar e efetuar ou simplesmente de efetuar o pagamento de despesas gerais da Prefeitura, quais as referentes a pessoal e à dívida. Na condição de recebedoria geral, o Departamento efetua o recolhimento das receitas da Municipalidade, à vista de guias emitidas pelos órgãos competen-

tes, ressalvadas as hipóteses em que a reconhece autonomia de caixa. Também se encarrega o Departamento de providenciar suprimentos de fundos às contas bancárias das repartições municipais e a executar, afora o pagamento, os demais serviços de administração da dívida do Distrito Federal.

Parágrafo único. Para efeito de recolhimento das receitas, as Tesourarias de Subprefeituras completarão a rede de Coletorias do Departamento do Tesouro, articulando-se diretamente com este.

Art. 42. Ao Departamento de Fiscalização incumbe promover e verificar, em relação aos contribuintes, o cumprimento das leis, regulamentos e instruções municipais sobre impostos, taxas e outras contribuições fiscais. O Departamento desenvolverá sua fiscalização externa de modo que abranja todos os aspectos do problema, desde a inscrição do contribuinte até o pagamento do tributo, a exatidão deste e do valor tributado. O Departamento terá a seu cargo, e executará com regularidade, diligências e investigações para apurar evasão de renda ou fraude na obrigação fiscal, especialmente o exame da escrituração mercantil, dos estoques de estampilhas, da selagem mecânica, do valor locativo dos estabelecimentos. A ação do Departamento estender-se-á à fiscalização de diversões públicas e de inflamáveis, e nestes, como nos demais casos, poderá lavrar termos de autuação, fazer apreensões e intimações, e dar início ao processo competente.

Art. 43. O Departamento de Contabilidade é o órgão a que cabe orientar a escrituração em todas as repartições e serviços municipais, inclusive os autárquicos ou autônomos, nos quais se arrecadem rendas, autorizem ou efetuem despesas, administrem ou guardem bens públicos. Cabe-lhe, conjuntamente, a centralização dos dados contábeis relativos à situação patrimonial, orçamentária e financeira da Prefeitura, bem como a organização de balancetes, balanços e outros demonstrativos do gênero.

Art. 44. Para desempenho de suas atribuições e na imediata dependência dos dirigentes departamentais, cada departamento da Secretaria Geral de Finanças adotará a estrutura a seguir indicada:

I — o Departamento da Receita:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão de Renda Mercantil;*
- c) *Divisão de Renda Imobiliária;*
- d) *Divisão de Renda de Licenças;*
- e) *Divisão de Contrôlo;*
- f) *Serviço da Dívida Ativa;*

II — o Departamento do Tesouro:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão de Arrecadação;*
- c) *Coletorias, diretamente subordinadas à Divisão de Arrecadação;*
- d) *Divisão de Preparo de Pagamentos;*
- e) *Divisão de Contrôlo;*
- f) *Tesouraria Geral;*
- g) *Pagadoria Geral;*

III — o Departamento de Fiscalização:

- a) *Serviço de Administração;*

- b) *Divisão de Fiscalização Mercantil;*
- c) *Divisão de Fiscalização Imobiliária;*
- d) *Divisão de Fiscalizações Diversas;*
- e) *Divisão de Contrôle;*

IV — o Departamento de Contabilidade:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão de Contabilidade Patrimonial;*
- c) *Divisão de Contabilidade Orçamentária;*
- d) *Divisão de Contabilidade Financeira;*
- e) *Divisão de Contrôle.*

Art. 45. Na adaptação ao esquema de organização previsto nesta Lei, proceder-se-á como segue:

I — as atribuições do atual Serviço de Administração, do Serviço de Expediente e da Comissão de Aquisição de Material redistribuir-se-ão pelo Gabinete do Secretário Geral, pelos novos Serviços de Administração criados em cada Departamento, e pelo Escritório Central de Compras e as Delegações dêste que venham a existir na Secretaria em causa. Com os Serviços de Administração departamentais ficarão, também, tôdas as atividades dos Serviços de Correspondência;

II — ao Departamento da Receita passarão os elementos do existente Serviço Mecanográfico;

III — quanto compete ao Serviço de Fiscalização do Departamento da Renda Mercantil, a ambos os Serviços, com a mesma denominação, do Departamento de Renda de Licenças, e ao Serviço de Vistoria Fiscal, do Departamento da Renda Imobiliária, juntar-se-á aos encargos recebidos da Secretaria Geral do Interior e Segurança, para constituir as atribuições do novo Departamento de Fiscalização;

IV — as restantes funções dos Departamentos mencionados no número anterior e as do Departamento de Rendas Diversas caberão ao Departamento da Receita; a êste Departamento também caberão as funções do Departamento do Contencioso Fiscal não transferidas à Procuradoria Geral;

V — entre os órgãos que desaparecem e os que surgem no Departamento do Tesouro, as competências assim se transferirão:

- a) para a Divisão de Arrecadação, a do Serviço de Arrecadação;
- b) para a Divisão de Preparo de Pagamentos, as do Serviço de Preparo da Dívida, Serviço de Escrituração da Dívida e Serviço de Contrôle;
- c) para a Tesouraria Geral, Pagadoria Geral e Coletorias, respectivamente as do Serviço de Tesouraria, Serviço de Pagamento e Distritos de Arrecadação;

VI — no Departamento de Contabilidade as incumbências do Serviço de Contabilidade Patrimonial passarão à Divisão de igual nome; as do Serviço de Contabilidade Financeira distribuir-se-ão pelas Divisões de Contabilidade Orçamentária e de Contabilidade Financeira; as do Serviço de Classificação e Apuração irão para a Divisão de Contrôle;

VII — as Divisões de Contrôlo dos vários Departamentos encarregar-se-ão, de regra, dos serviços de execução e contrôlo mecânico, de interesse das unidades do Departamento correspondente.

§ 1.º Guardadas as proporções, o pessoal e acervo de cada repartição acompanharão as funções transferidas.

§ 2.º São extintos os órgãos que ficaram sem atribuições, ou que não foram desintegrados ou removidos da Secretaria.

DA SECRETARIA GERAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Art. 46. A Secretaria Geral de Educação e Cultura assessorará o Prefeito nos assuntos indicados pela própria denominação. Em relação à Cultura, também lhe cabem as iniciativas e a execução de serviços visando a proteger o patrimônio cultural do Distrito Federal, e a difundir a cultura em todas as manifestações: científica, literária e artística. No campo do ensino, descentralizada a administração dos estabelecimentos escolares e cursos permanentes, ainda incumbem à Secretaria as atividades de pesquisa, orientação e inspeção, as de planejamento e execução da rede escolar, e as de manutenção de serviços centrais odontológico e médico-pedagógicos.

Art. 47. São órgãos permanentes da Secretaria:

I — sob a presidência do Secretário Geral:

— o *Conselho Municipal de Educação e Cultura*;

II — subordinados ao Secretário Geral:

a) o *Departamento de Educação*;

b) o *Departamento de Serviços Complementares*;

c) o *Departamento de Cultura*.

Parágrafo único. O Secretário Geral disporá de um Gabinete, para representação social e para auxílio burocrático e técnico.

Art. 48. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral de Educação e Cultura:

I — como órgãos autônomos: a) o *Instituto de Educação*; e b) a *Escola normal Carmela Dutra*;

II — como autarquias: a) a *Universidade do Distrito Federal*; e b) o *Teatro Municipal*.

Art. 49. O Conselho Municipal de Educação e Cultura destina-se a coordenar providências para organização ou modificação do sistema de ensino do Distrito Federal, e a apreciar, no âmbito local, os projetos de leis e as diretrizes interessando os setores educativos e culturais. Igualmente se destina o Conselho a opinar sobre assuntos técnicos e didáticos, e sobre a aplicação de leis referentes ao ensino; bem assim, a manifestar-se sobre subvenções a estabelecimentos educativos, e sobre os planos de emprêgo em serviços do mesmo gênero, dos auxílios financeiros da União e das percentagens da receita municipal vinculadas constitucionalmente.

Parágrafo único. O Conselho será composto de 10 (dez) membros, de livre nomeação do Prefeito, escolhidos dentre residentes no Distrito Federal que hajam se destacado nos meios educativos e culturais.

Art. 50. Ao Departamento de Educação compete: a) empreender estudos, pesquisas e quaisquer outros trabalhos de natureza técnico-educacional, requeridos na solução dos problemas ou para desenvolvimento dos métodos e sistemas relativos ao ensino, de todos os graus, a cargo da Secretaria; b) promover o aperfeiçoamento profissional contínuo do magistério municipal; c) coordenar e orientar o ensino primário, normal e médio no Distrito Federal; d) manter os serviços da Campanha de Educação de Adultos, na base do acôrdo com a União; e) assistir tècnicamente e fiscalizar, nos têrmos da legislação vigente, os estabelecimentos locais de ensino, da Prefeitura ou particulares; f) incentivar, orientar e fiscalizar, nos educandários da Municipalidade e nos sujeitos à sua inspeção, as atividades de educação cívica, física e artística.

Art. 51. O Departamento de Serviços Complementares tem como atribuições: a) estudar os problemas médico-pedagógicos, e difundir conhecimentos sôbre condições sanitárias do ambiente e da vida escolar; b) dar orientação técnica e coordenar os órgãos de saúde escolar das Subprefeituras, dos estabelecimentos de ensino normal e de outros; completar os serviços médicos que êstes não puderem executar; e facilitar assistência odontológica e hospitalar aos escolares da Prefeitura; c) centralizar o estudo de questões relativas à nutrição de escolares; organizar refeições-tipo; supervisionar a alimentação escolar e coordenar os serviços correspondentes; d) superintender serviços próprios de internamento de menores desvalidos, de orientação pré-vocacional, de encaminhamento profissional, e de fomento e supervisão de atividades de economia escolar; e) orientar o ensino religioso e pré-vocacional direta ou indiretamente da Secretaria; f) elaborar o plano de construção da rêde escolar do Distrito Federal; preparar os projetos e orçamento das obras correspondentes; promover a execução das obras, inclusive das de reparação e das que se refiram a imóveis onde se achem sediadas atividades da Secretaria; g) estabelecer, em colaboração com o órgão central de material, padrões para o mobiliário escolar, e manter oficinas centrais de reparação dêsse mobiliário e de instalações eletromecânicas; h) organizar documentação especializada em assuntos pedagógicos; administrar a Biblioteca Central de Educação; manter intercâmbio com instituições educacionais; divulgar informações e obras de interêsse para o ensino; i) elaborar as estatísticas educacionais do Distrito Federal, atendendo as recomendações do Departamento Municipal de Estatística a respeito; j) executar trabalhos gráficos para qualquer setor da Secretaria, ou de interêsse educativo ou cultural.

Parágrafo único. O setor de saúde escolar dêste Departamento procurará a colaboração da Secretaria Geral de Saúde no estudo dos problemas médico-pedagógicos, e a maior utilização dos recursos técnicos e materiais daquela Secretaria em proveito da assistência aos escolares. Também se procurará a necessária articulação dos setores médicos e de educação, especialmente de educação física, e dos de assistência escolar, com os de assistência a menores da Secretaria Geral de Serviços Sociais.

Art. 52. É responsabilidade do Departamento de Cultura: a) reconhecer e defender todo o patrimônio científico, histórico e artístico do Distrito Federal, quer se trate de documentos ou objetos, quer de monumentos ou obras e lugares; b) administrar o Museu Histórico da Cidade e instituições similares; c) apreciar iniciativas pertinentes à ereção de monumentos, colocação de marcos e placas, e outras comemorações do gênero, de valor histórico ou estético; d) organizar a documentação e edições culturais; e) administrar a Biblioteca Municipal e disseminar as bibliotecas populares; f) gerir os teatros e salas de espetáculos da Prefeitura; promover a recreação artística popular; transmitir conhecimentos e informações sobre a situação artística e cultural da Cidade; g) incentivar o intercâmbio cultural; prestigiar as manifestações e entidades artísticas e científicas; h) desenvolver, por estes e todos os modos, hábitos e ideais de cultura; i) coordenar quaisquer veículos de difusão cultural, de que disponha a Prefeitura, mesmo os entregues a autarquias municipais, e administrar a Rádio e Televisão Roquette Pinto.

Art. 53. Compondo a estrutura de cada departamento da Secretaria e imediatamente subordinados ao dirigente departamental, haverá:

I — no Departamento de Educação:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão do Ensino Primário;*
- c) *Divisão do Ensino Normal;*
- d) *Divisão do Ensino Médio;*
- e) *Divisão de Educação Complementar;*
- f) *Instituto de Pesquisas Pedagógicas;*

II — no Departamento de Serviços Complementares:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão de Saúde Escolar;*
- c) *Divisão de Assistência Escolar;*
- d) *Divisão de Engenharia Escolar;*
- e) *Serviço de Artes Gráficas;*
- f) *Serviço de Documentação e Estatística Educacionais;*

III — no Departamento de Cultura:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão de Intercâmbio Cultural;*
- c) *Divisão de História e Documentação;*
- d) *Rádio e Televisão Roquette Pinto;*
- e) *Biblioteca Municipal.*

Art. 54. Os órgãos e funções atuais da Secretaria Geral de Educação e Cultura redistribuir-se-ão como segue, dentro do esquema de organização prescrito nesta Lei:

I — entre o Gabinete do Secretário Geral, os Serviços de Administração departamentais e as Delegações de Compras, ou o Escritório Central de Compras: os encargos do Serviço de Administração, do Serviço de Expediente e da Comissão de Aquisição de Material;

II — simultaneamente para o Serviço de Documentação e Estatística Educacionais, Divisão de Intercâmbio Cultural e Rádio e Televisão Roquette Pinto, as atividades do Serviço de Divulgação; exclusivamente para o primeiro, as do Setor de Legislação Educacional e, para a terceira, a Escola de Rádio-Teatro;

III — a Biblioteca Municipal, para o Departamento de Cultura; a Campanha de Educação de Adultos, para o Departamento de Educação;

IV — para a Divisão de Intercâmbio Cultural, do Departamento de Cultura, o Serviço de Teatros e Diversões, exceto o Museu dos Teatros do Rio de Janeiro que irá para a Divisão de História e Documentação do mesmo Departamento;

V — as funções do Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares, e do Departamento de Saúde Escolar, menos o transferido às Subprefeituras e aos estabelecimentos de ensino normal, e as do Setor de Administração e Contrôlo do Ensino Religioso, respectivamente para a Divisão de Engenharia Escolar, para a Divisão de Saúde Escolar e para a Divisão de Assistência Escolar, tôdas do Departamento de Serviços Complementares;

VI — para o Instituto de Pesquisas Pedagógicas, as atribuições do Instituto de Pesquisas Educacionais;

VII — para a Divisão de Educação Complementar, do Departamento de Educação, as incumbências dos Serviço de Educação Musical e Artística, Serviço de Educação Física e Recreação e Serviço de Educação Cívica e Intercâmbio Escolar, excluídos os cursos e atividades distritais confiados às Subprefeituras;

VIII — a competência do Departamento de História e Documentação, no serviço de museus, conselho artístico e conselho jornalístico, e a do Departamento de Educação de Adultos, nos setores de consultas culturais, edições, recreação artística popular, relações públicas e belas-artes, para as correspondentes divisões e serviços do Departamento de Cultura

IX — a orientação e fiscalização do ensino, a cargo do Departamento de Educação Primária, Departamento de Educação de Adultos, Departamento de Educação Técnico-Profissional e do Instituto de Educação, guardadas as correspondências, para a Divisão do Ensino Primário, Divisão do Ensino Normal e Divisão do Ensino Médio, as três do Departamento de Educação;

X — as atribuições dos atuais setores de internamento de menores (do Instituto Oscar Clark), e de orientação e educação pré-vocacionais (do Departamento de Educação Primária), para a Divisão de Assistência Escolar, do Departamento de Serviços Complementares; as de orientação e coordenação do setor de alimentação do escolar (ainda do Departamento de Educação Primária), para a Divisão de Saúde Escolar, do mesmo Departamento de Serviços Complementares;

XI — a Biblioteca Central de Educação, do Departamento de Educação Complementar (Serviço de Bibliotecas), para o Serviço de Documentação

e Estatística Educacionais, do Departamento de Serviços Complementares, com o qual também ficarão as atribuições provenientes do Departamento de Geografia e Estatística (Serviço de Estatística Educacional);

XII — aos Serviços de Administração departamentais, quanto caiba aos Serviços de Correspondência.

§ 1.º Na redistribuição do pessoal e acervo, de acôrdo com os números dêste artigo, atender-se-á a equivalência de funções entre os atuais e os novos órgãos e a proporção dos encargos transferidos de uns para outros.

§ 2.º Ficam extintas as funções e repartições não desintegradas da Secretaria Geral de Educação e Cultura, ou as não contempladas expressamente na estruturação da Secretaria.

DA SECRETARIA GERAL DE SAÚDE

Art. 55. A Secretaria Geral de Saúde assessora o Prefeito em assuntos de política sanitária, de higiene e saneamento, e de assistência médica e hospitalar. Em relação aos mesmos assuntos cabem à Secretaria atividades de pesquisa e investigação, de orientação técnica e planejamento, de execução parcial, de coordenação e, sobretudo, de contrôle.

Art. 56. São órgãos permanentes da Secretaria:

I — sob a coordenação do Secretário Geral:

— o *Conselho Municipal de Saúde*;

II — subordinados ao Secretário Geral:

a) o *Departamento Municipal de Saúde Pública*;

b) o *Departamento de Assistência Médica*;

c) o *Departamento de Puericultura e Pediatria*;

d) a *Divisão de Obras e Instalações*.

Parágrafo único. Para representação social e auxílio burocrático e técnico, o Secretário Geral disporá de um Gabinete.

Art. 57. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral de Saúde:

I — em regime de relativa autonomia administrativa e financeira:

a) a *Maternidade Fernando de Magalhães* e a de *São Cristóvão*;

b) o *Hospital-Colônia de Curupaiti*, o *Hospital-Isolamento Francisco de Castro*, o *Hospital Eduardo Rabelo* e o *Hospital Geral Pedro Ernesto*;

c) os *hospitais para tuberculosos*, reunidos todos sob uma Superintendência Administrativa;

II — em regime de empresa municipal:

— o *Laboratório de Produtos Terapêuticos*;

III — em regime autárquico:

— a *Administração dos Serviços de Limpeza Urbana*.

Parágrafo único. A autonomia de ação outorgada aos estabelecimentos hospitalares, ou sua transferência para as Subprefeituras, não os isenta de funcionar em rede ou dentro das condições técnicas fixadas pelos órgãos com-

petentes da Secretaria, nem os exime de atender requisições de serviços, em situação especial ou de emergência.

Art. 58. O Conselho Municipal de Saúde destina-se a assistir o Secretário Geral nas questões de organização e funcionamento da Secretaria, e no estabelecimento de diretrizes e programas de ação, podendo ter a iniciativa de estudos e trabalhos com êste propósito. Também incumbe ao Conselho promover a coordenação de todos os serviços de saúde, da União, da Prefeitura, de autarquias ou de instituições particulares, que atuem no Distrito Federal.

§ 1.º Em número de dez (10), a metade dos quais escolhida dentre antigos dirigentes da Secretaria ou de seus Departamentos, os membros do Conselho deverão ser distintos especialistas em saúde pública.

§ 2.º Comissões especiais, constituídas pelo Conselho, com representantes dêle e das instituições interessadas, procurarão a coordenação de serviços a que alude êste artigo *in fine*.

Art. 59. Imediatamente subordinados ao diretor do Departamento Municipal de Saúde Pública e compondo a estrutura dêste, haverá:

- I — o Serviço de Administração;
- II — o Serviço de Enfermagem de Saúde Pública;
- III — a Divisão de Higiene Alimentar;
- IV — a Divisão de Saneamento;
- V — a Divisão de Tuberculose;
- VI — a Divisão de Lepra;
- VII — a Divisão de Doenças Venéreas; e
- VIII — a Divisão de Epidemiologia.

Parágrafo único. O Departamento é responsável pelas condições sanitárias da Cidade, cumprindo-lhe articular os serviços locais de saúde, a cargo das Subprefeituras, com seus próprios serviços e os estabelecimentos de tratamento. Competem-lhe especialmente:

- a) no setor de higiene alimentar, atividades de pesquisa e planejamento, e de manutenção de serviços especiais de laboratório e de fiscalização de carnes, de leite, e de outros alimentos quando fabricados, importados ou negociados em atacado;
- b) no setor de saneamento, atividades de manutenção de serviços especiais de engenharia sanitária, higiene industrial e polícia sanitária, compreendendo desinsetização e desratização;
- c) nos setores de tuberculose, lepra e doenças venéreas, atividades de investigação e planejamento, e de pesquisa e elucidação de diagnóstico;
- d) no setor de epidemiologia, atividades de prevenção do contágio por animais domésticos, de vacinação anti-rábica, de bioestatística, de documentação e informação sanitária, e de controle em geral de doenças transmissíveis.

Art. 60. Ao Departamento de Assistência Médica, além da administração de serviços médico-assistenciais especializados, com as indispensáveis investigações científicas ou experimentais, cabem, exclusivamente, ou com as Divisões encarregadas das doenças transmissíveis, a orientação técnica dos

estabelecimentos hospitalares municipais e, com a colaboração das referidas Divisões e da Divisão de Obras e Instalações, o levantamento das necessidades de assistência médica e o planejamento da organização hospitalar do Distrito Federal. O Departamento tem, ainda, a atribuição de coordenar o treinamento médico-hospitalar e a de promover a formação de enfermeiras.

Parágrafo único. Para o desempenho de suas obrigações, o Departamento de Assistência Médica incluirá:

- I — um *Serviço de Administração*;
- II — a *Escola de Enfermeiras Raquel Haddock Lobo*;
- III — uma *Divisão de Serviços Especializados*; e
- IV — uma *Divisão de Orientação e Planejamento*.

Art. 61. E' da alçada do Departamento de Puericultura e Pediatria:

I — planejar e organizar a assistência médica e hospitalar à maternidade e à infância;

II — executar serviços de assistência pré-nupcial, pré-natal e domiciliar pós-natal;

III — realizar estudos e pesquisas de pediatria, e a aplicação dos conhecimentos adquiridos ou dos clínicos especializados;

IV — promover a formação e treinamento de especialistas;

V — orientar e coordenar todos os serviços municipais de puericultura e pediatria;

VI — colaborar com a Secretaria Geral de Educação e Cultura na solução de problemas médico-educacionais;

VII — articular-se com a Secretaria Geral de Serviços Sociais, para divulgação de preceitos de higiene que interessem à educação maternal e de menores.

Parágrafo único. Serão os seguintes os órgãos principais do Departamento, na dependência direta de seu diretor:

- I — *Serviço de Administração*;
- II — *Serviço de Assistência Pré-nupcial*;
- III — *Centro de Orientação dos Serviços de Puericultura e Pediatria*;
- IV — *Divisão de Assistência à Maternidade*;
- V — *Divisão de Assistência à Criança*.

Art. 62. A Divisão de Obras e Instalações tem o encargo de projetar e construir, diretamente ou por adjudicatários, os edifícios destinados à Secretaria e aos órgãos municipais de saúde. Obras de modificação de estrutura e de restauração também constituem encargo da Divisão, que manterá, por igual, oficina e serviço central de conservação, para atender a trabalhos mais especializados, de maior vulto, ou de dependências não aparelhadas.

Parágrafo único. A Divisão, para desobrigar-se de suas responsabilidades, incluirá, além de um diretor, cinco unidades executivas, a saber:

- I — *Serviço de Administração*;
- II — *Serviço de Projetos*;

III — *Serviço de Execução e Fiscalização;*

IV — *Serviço Central de Conservação; e*

V — *Serviço de Oficinas.*

Art. 63. Na adaptação da Secretaria Geral de Saúde às condições de organização estabelecidas nesta Lei, observar-se-á o que segue:

I — as atribuições do Serviço de Administração e do Serviço de Expediente redistribuir-se-ão entre o Gabinete do Secretário Geral e os novos Serviços de Administração do Departamento, ficando também com os últimos tudo o que incumbe aos atuais Serviços de Correspondência;

II — a Comissão de Aquisição de Material cederá lugar ao Escritório Central de Compras, da Secretaria Geral de Administração, ou às Delegações de Compras, e às Seções de Material e Transportes, dos Serviços de Administração, dividindo-se as responsabilidades conforme a competência de cada um dos órgãos recém-criados;

III — passarão à Divisão de Epidemiologia, do Departamento Municipal de Saúde Pública, as funções do Serviço de Informação Sanitária e do Serviço de Epidemiologia, este do existente Departamento de Higiene. Na mesma Divisão incluir-se-ão o Laboratório de Saúde Pública e o Instituto Pasteur, hoje integrantes, respectivamente, do Departamento de Higiene e do de Assistência Hospitalar; e as atividades e serviços de medicina veterinária e de estatística sanitária (parte de bioestatística), provenientes da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, as primeiras e da Secretaria Geral do Interior e Segurança, as segundas;

IV — o Instituto Neurológico, o de Cardiologia e o de Alergia Hélon Póvoa, bem como o Banco de Sangue e o Coordenador de Assistência ao Câncer, transformado em Serviço de Prevenção e Assistência contra o Câncer, serão enquadrados na Divisão de Serviços Especializados, do Departamento de Assistência Médica, que também absorverá as atividades da estatística sanitária (parte hospitalar); proveniente da já referida Secretaria Geral do Interior e Segurança, por intermédio de sua Divisão de Orientação e Planejamento;

V — o Hospital Moncorvo Filho, enquanto servir à Universidade do Brasil, e a Rouparia Geral, até que possa extinguir-se, estarão sob dependência imediata do Diretor de Assistência Médica;

VI — com a Divisão de Higiene Alimentar ficarão o Laboratório Bromatológico e as atribuições do atual Serviço de Higiene Alimentar, transformando-se, por sua vez, os Serviços de Lepra e de Doenças Venéreas, exclusive os dispensários nas Divisões de Lepra e de Doenças Venéreas;

VII — integrar-se-ão na Divisão de Assistência à Criança o Hospital Jesus e o Centro de Tratamento da Toxicose, enquanto que, na Divisão de Assistência à Maternidade, as atividades do Serviço de Assistência Domiciliar Pós-natal;

VIII — exclusive os hospitais e dispensários, os demais setores técnicos do Departamento de Tuberculose serão absorvidos pela Divisão de Tuberculose, do Departamento Municipal de Saúde Pública;

IX — a Divisão de Obras e Instalações assumirá as obrigações dos vários Serviços do Departamento do mesmo nome, ressalvada a parcial transferência das funções de conservação para as Subprefeituras e repartições de maior desenvolvimento que justifiquem a existência de serviço próprio.

§ 1.º Para redistribuição de pessoal e acervo, entre os órgãos existentes e os novos, atender-se-á a correspondência de funções e a proporção dos encargos transmitidos.

§ 2.º Ficam extintos os órgãos e funções não transferidos ou não desintegrados da Secretaria Geral de Saúde, e os não contemplados nos números deste artigo ou nos artigos antecedentes.

DA SECRETARIA GERAL DE SERVIÇOS SOCIAIS

Art. 64. A Secretaria Geral de Serviços Sociais, com as ressalvas decorrentes das jurisdições específicas da Secretaria Geral de Saúde e da Secretaria Geral de Educação e Cultura, é: I — a assessoria técnica do Prefeito nas questões relativas ao amparo e recuperação dos grupos necessitados ou desajustados da população do Distrito Federal e, simultaneamente; II — órgão de pesquisa das causas e condições dos problemas sociais, para melhor orientação dos administradores e planejamento da ação administrativa; III — órgão de coordenação das atividades de assistência social desenvolvidas no âmbito local; IV — órgão de fiscalização dos estabelecimentos, municipais e particulares, de serviço social e da aplicação, pelos segundos, de subvenções e auxílios concedidos pela Prefeitura; V — órgão de execução e administração, nos termos da competência a seguir reconhecida a cada um de seus departamentos.

Art. 65. São órgãos permanentes da Secretaria:

I — sob a presidência do Secretário Geral:

— o *Conselho de Coordenação de Assistência Social no Distrito Federal*;

II — subordinados ao Secretário Geral:

- a) o *Departamento de Assistência à Criança e ao Adolescente*;
- b) o *Departamento de Assistência às Populações Desfavorecidas*;
- c) o *Departamento de Recuperação e Orientação Social*.

Parágrafo único. O Secretário Geral disporá de um Gabinete, para representação social e para auxílio burocrático e técnico.

Art. 66. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral de Serviços Sociais:

I — em regime autárquico: o *Departamento de Habitação Popular*;

II — os estabelecimentos autônomos seguintes:

- a) *Instituto Oscar Clark*;
- b) *Casa da Criança, por organizar*;
- c) *Albergue da Boa Vontade*;
- d) *Albergue Rural, por organizar*;
- e) *Asilo São Francisco de Assis*;

f) outros estabelecimentos de internamento ou recolhimento, que a Prefeitura venha a criar.

Art. 67. O Conselho de Coordenação de Assistência Social no Distrito Federal, cujo objetivo e âmbito de ação o próprio nome indica, reunirá representantes de obras sociais particulares, representantes da União e dos Institutos federais de previdência e assistência, representantes da Secretaria Geral de Saúde (Departamento de Puericultura e Pediatria e Departamento de Assistência Médica) e da Secretaria Geral de Educação e Cultura (Departamento de Serviços Complementares), com os diretores de departamento da Secretaria Geral de Serviços Sociais e do Departamento de Habitação Popular.

Parágrafo único. Subordinados ao Conselho funcionarão um Serviço de Pesquisas Sociais e um Serviço de Auxílios e Subvenções.

Art. 68. Ao Departamento de Assistência à Criança e ao Adolescente competem:

I — a organização e articulação da rede de estabelecimentos distritais destinados à assistência alimentar e econômica às crianças e às mães (lactários, cantinas materiais e outros); e a manutenção de estabelecimentos centrais do gênero;

II — a organização e articulação da rede de estabelecimentos distritais destinados à preservação de condições híginas nas crianças e nos adolescentes (parques de recreação, centros de educação física e outros, extra-escolares); e a manutenção de estabelecimentos especiais do gênero (colônias de férias e de repouso);

III — o desenvolvimento de atividades de defesa social da infância e adolescência, em particular campanhas contra publicações e diversões perniciosas e colaboração com a polícia de costumes;

IV — a manutenção de serviço central de assistência judiciária à infância e à adolescência; e a divulgação, diretamente e por intermédio dos órgãos locais de assistência, das noções essenciais ao cuidado do nascituro, do infante e da própria mãe;

V — a fiscalização dos estabelecimentos municipais e particulares de recolhimento de menores e assistência social.

Art. 69. O Departamento de Assistência às Populações Desfavorecidas destina-se:

I — a realizar estudos estatísticos, econômico-financeiros e sociológicos, especialmente o censo das chamadas favelas, com o objetivo de melhor compreensão e encaminhamento do problema do habitante das mesmas;

II — a promover a instalação, nos referidos núcleos de população, de unidades assistenciais, dotadas de recursos médicos, odontológicos, escolares, recreativos e de assistência social em geral;

III — a executar, na área das denominadas favelas, pequenas obras de urbanização;

IV — a criar vilas e parques proletários, como estágio para a melhoria das condições habitacionais das populações desfavorecidas;

V — a promover, em colaboração com o Departamento de Habitação Popular, a redução das favelas e cortiços da Cidade, e a procurar, por tôdas as formas, a recuperação das correspondentes populações.

Art. 70. E' da competência do Departamento de Recuperação e Orientação Social:

I — formar e aperfeiçoar profissionais de serviço social, em vários níveis e para quaisquer fins;

II — manter assistentes sociais junto de estabelecimentos de saúde e de outros serviços municipais não transferidos às Subprefeituras; promover, em colaboração com as Divisões de Assistência Social das Subprefeituras, a recreação hospitalar;

III — organizar e, quando não couber descentralização, administrar dispensários populares, casas de trabalho e instituições assemelhadas: fiscalizar os asilos, albergues e casas de recolhimento para adultos, sejam da Prefeitura ou de particulares;

IV — auxiliar os necessitados na regularização de documentos, na procura de moradia, na obtenção de emprêgo, no deslocamento para a zona rural do Distrito Federal ou para outras regiões do país;

V — promover a reeducação de incapacitados fisicamente, e a readaptação de egressos e desviados sociais; colaborar de outros modos no combate à vadiagem, mendicância, prostituição e mais vícios do meio social; desenvolver a aplicação de técnicas de recuperação;

VI — amparar os desvalidos, em geral.

Art. 71. Os Departamentos da Secretaria Geral de Serviços Sociais incluirão, na sua estrutura, os seguintes órgãos subordinados ao dirigente departamental:

I — Departamento de Assistência à Criança e ao Adolescente:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Serviço de Educação Maternal;*
- c) *Serviço de Assistência Judiciária;*
- d) *Divisão de Assistência Alimentar e Econômica;*
- e) *Divisão de Defesa Social;*
- f) *Divisão de Preservação Física.*

II — Departamento de Assistência às Populações Desfavorecidas:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Serviço de Pesquisas e Planejamento;*
- c) *Divisão de Engenharia;*
- d) *Divisão de Assistência Geral;*

III — Departamento de Recuperação e Orientação Social:

- a) *Serviço de Administração;*

- b) *Serviço de Recepção e Triagem;*
- c) *Serviço Social;*
- d) *Instituto de Serviço Social;*
- e) *Divisão de Recuperação Social;*
- f) *Divisão de Orientação Social.*

Art. 72. Das unidades administrativas transferidas ou desintegradas de outras Secretarias e localizadas sob a jurisdição ou na estrutura da Secretaria Geral de Serviços Sociais, somente o Departamento de Assistência Social e o Serviço de Assistência Social — este do atual Departamento Municipal da Criança e do Adolescente e ambos da Secretaria Geral de Saúde e Assistência — é que se desmembrarão como segue: a) as atribuições do Serviço de Assistência Social distribuir-se-ão pelos órgãos próprios do novo Departamento de Assistência à Criança e ao Adolescente; b) as do Serviço de Reeducação e Readaptação, do Departamento de Assistência Social, ficarão com o Departamento de Recuperação e Orientação Social (Divisão de Recuperação Social), enquanto as remanescentes do Serviço de Vilas e Parques, daquele mesmo Departamento, irão para o Departamento de Assistência às Populações Desfavorecidas. Quanto às do Serviço de Recreação Hospitalar, proveniente, também, da Secretaria Geral de Saúde e Assistência, caberão ao Serviço Social, do referido Departamento de Recuperação e Orientação Social.

§ 1.º O pessoal e acervo das unidades desmembradas repartir-se-ão proporcionalmente.

§ 2.º Ficam extintos o Serviço de Assistência Social e os Serviços do Departamento de Assistência Social expressamente referidos nas alíneas deste artigo e, bem assim, o Serviço de Recreação Hospitalar.

DA SECRETARIA GERAL DE ECONOMIA

Art. 73. A Secretaria Geral de Economia assessora o Prefeito em assuntos de produção, distribuição, recursos naturais e outros de natureza econômica. Nos mesmos assuntos também lhe cabem, já na qualidade de órgão de linha, tôdas as funções da administração municipal, desde a pesquisa e o planejamento até a execução ou a fiscalização. Relativamente à concorrência de atribuições com as Subprefeituras, no campo da produção ou no do abastecimento, à Secretaria fica reservada a ação supletiva e, em caráter privativo, a função de orientar tènicamente aquelas, e de verificar a observância das recomendações feitas e a suficiência de atuação dos órgãos locais.

Art. 74. São órgãos permanentes da Secretaria Geral de Economia:

I — sob a coordenação do Secretário Geral:

— o *Conselho de Planejamento Econômico do Distrito Federal;*

II — subordinados ao Secretário Geral:

- a) o *Departamento de Agricultura;*
- b) o *Departamento de Expansão Industrial e Comercial;*
- c) o *Departamento de Recursos Naturais;*
- d) o *Departamento de Abastecimento.*

Parágrafo único. O Secretário Geral disporá de um Gabinete, para representação social e para auxílio burocrático e técnico.

Art. 75. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral de Economia as empresas municipais do *Matadouro de Santa Cruz*, dos *Armazéns Frigoríficos* e outras que se constituírem, para administração de estabelecimentos centrais da rede de abastecimento, bem como o *Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais*.

Art. 76. Ao Conselho de Planejamento Econômico do Distrito Federal compete:

I — estudar e propor as providências necessárias à organização e desenvolvimento, financiamento inclusive, das atividades produtoras nas zonas agropecuárias do Distrito Federal;

II — procurar a articulação de tais providências num plano sistemático, em que se considerem, de um lado, as exigências de preservação dos recursos naturais e, de outro, as do suprimento de gêneros alimentícios à população;

III — incluir ainda, no referido plano, seção especial em que se contemplem a criação de condições materiais propícias e a concessão de vantagens diversas, no sentido de promover a expansão da indústria e comércio locais;

IV — opinar, obrigatoriamente, sobre quaisquer medidas e os programas de trabalhos que afetem aquele planejamento, esforçando-se por assegurar sua integridade e a continuidade administrativa em sua execução;

V — tratar de meios e modos, práticos e objetivos, sobre os quais se possa obter e manter a colaboração de todas as instituições federais, municipais e particulares que interfiram ou devam interferir na economia do Distrito Federal.

§ 1.º O Conselho compor-se-á de dezesseis (16) membros, renováveis pela terça parte em cada biênio, com exclusão dos membros natos.

§ 2.º Os membros do Conselho serão escolhidos dentre destacados representantes das várias especializações profissionais da Secretaria, inclusive um de carreira burocrática, e representantes das atividades que predominem na economia do Distrito Federal. Os diretores de departamento da Secretaria serão os membros natos.

§ 3.º Para o estabelecimento de programa de ação conjunta ou de intercâmbio de serviços (item V), o Conselho constituirá comissões especiais, com um de seus membros e representantes dos outros interessados.

§ 4.º O Conselho organizará, também, com seus membros e especialistas, outras comissões que se imponham, para planejamento especializado.

Art. 77. Ao Departamento de Agricultura incumbe superintender, em todo o Distrito Federal, o fomento e a defesa da produção vegetal e animal. Para esse fim, o Departamento manterá serviços que cubram, ao menos, os setores de Fruticultura, Olericultura, Solos e Adubos, e defesa Sanitária Hortícola mais os de Avicultura, Gado Leiteira, Pequenos Animais, Defesa Sanitária de Rebanhos, e Recursos Alimentares; e ainda os de Pesquisas Agro e

Zootécnicas, Ensino Profissional Agrícola, Demonstrações Domésticas, Documentação e Divulgação. O Departamento manterá, também, órgãos para trabalhos de conservação do solo, aproveitamento de mangues e alagados, e outros, próprios de engenharia agrícola e rural.

§ 1.º Nas áreas numeradas de 1 a 22 (art. 6.º, § 4.º), o Departamento terá a seu cargo, além de tudo, as atividades executivas imediatas de fomento e defesa da produção, atribuídas, nas áreas restantes, diretamente aos postos agropecuários das Subprefeituras.

§ 2.º Para desempenho de suas atribuições, o Departamento assim se estruturará no plano mais geral:

- I — *Serviço de Administração;*
- II — *Divisão de Produção Vegetal;*
- III — *Divisão de Produção Animal;*
- IV — *Divisão de Extensão;*
- V — *Estabelecimento Agrícola da Guaratiba;* diretamente subordinado à Divisão de Extensão;
- VI — *Serviço de Engenharia Rural;* e
- VII — *Serviço Agrícola Regional.*

Art. 78. Ao Departamento de Expansão Industrial e Comercial compete:

I — proporcionar ao Conselho de Planejamento Econômico do Distrito Federal os subsídios técnicos para elaboração e revisão do plano geral e planos parciais de fomento da indústria e comércio locais;

II — desdobrar os referidos planos em programas anuais de trabalho e dar-lhes execução. Para ocorrer a estes encargos, o Departamento manterá, além de outros, julgados necessários, serviços que se incumbam;

a) da cadastragem de todos os estabelecimentos ou empresas industriais e comerciais, que operem no território do Distrito Federal;

b) do levantamento da estatística industrial e comercial, sobre o mesmo território;

c) de estudos e pesquisas econômicas sobre a evolução e situação atual da indústria e do comércio do Rio de Janeiro e da região metropolitana desta Cidade, e sobre as possibilidades industriais e comerciais na área do Distrito Federal;

d) da ideação de providências capazes de criar condições materiais e clima propício à expansão da indústria e comércio locais, especialmente com vistas à política tributária, à execução de melhoramentos e prestação de serviços públicos, à concessão de vantagens diversas, e à orientação geral das repartições municipais no tratamento dos interesses industriais e comerciais;

e) de organização da documentação especializada e de divulgação sistemática de dados e informações úteis;

f) do esclarecimento de pessoas ou entidades interessadas em se estabelecerem na área do Distrito Federal, ou em iniciarem relações de certo vulto com estabelecimentos locais; e do encaminhamento de negociações vi-

sando a atrair ou deslocar para o Distrito Federal empreendimentos e atividades econômicas de significação;

g) de assistência técnica na constituição, na organização ou reorganização administrativa, e na instalação ou reinstalação das empresas;

h) de formação profissional e de recrutamento e colocação de trabalhadores: estas, em colaboração com a Secretaria Geral de Serviços Sociais e, aquela, para atender a eventuais deficiências de pessoal especializado ou do sistema próprio de ensino industrial e comercial;

i) de equacionamento e encaminhamento de quaisquer outros problemas que estejam afligindo o funcionamento de toda ou parte considerável da indústria ou do comércio locais;

j) de exame de pedidos de auxílio financeiro e de controle de sua aplicação pelas entidades industriais e comerciais beneficiadas;

l) de incentivo e apoio ao cooperativismo e às associações de produção e distribuição, especialmente dos pequenos industriais e comerciantes;

m) de organização e auxílio na promoção da publicidade genérica da indústria e do comércio do Distrito Federal;

n) de tratamento de outros problemas não especificados, inclusive de proteção ao trabalho e de relações públicas, ligados aos interesses econômicos locais.

Parágrafo único. O Departamento assim se estruturará, em plano superior:

I — *Serviço de Administração;*

II — *Divisão de Indústria;*

III — *Divisão de Comércio;*

IV — *Divisão de Extensão.*

Art. 79. Ao Departamento de Recursos Naturais cabe propor a política de preservação das condições e reservas minerais, vegetais e animais, que o Distrito Federal deva seguir, cabendo-lhe, ao mesmo tempo, a responsabilidade de todos os assuntos referentes às matérias: parques e jardins públicos, reflorestamento, arborização, conservação da natureza, que forem da competência da Prefeitura. O Departamento disporá de serviços que cuidem:

a) de promover a manutenção e o melhoramento dos atuais parques e jardins públicos, e de construir ou fiscalizar a construção dos que se fizerem necessários;

b) de planejar e executar trabalhos de reflorestamento ou da assistência técnica aos trabalhos de particulares; de promover a arborização urbana dos logradouros que a exigirem e zelar pela arborização existente; de fazer vistorias, remover árvores, e de produzir, enviveirar e formar as mudas reclamadas pelas atividades do Departamento;

c) de organizar e manter a coleção das espécies da flora e da fauna do Distrito Federal; de realizar o levantamento fitossociológico e zoológico do Distrito Federal, e mais pesquisas no campo da botânica e da zoologia, relacionando-as com a ecologia própria a fim de oferecer normas aos trabalhos de conservação, reflorestamento e restauração da natureza; de proceder

a estudos interessando a hidrologia e a geologia locais, fazendo sondagens para reconhecimento do subsolo e levando a termo o cadastro das jazidas e substâncias minerais do Distrito Federal; de conceder licenças para exploração de barreiras, olarias, águas minerais, areais e outras atividades do gênero; de defender a fauna ictiológica, incentivar e orientar a criação de peixes, especialmente nas lagoas e cursos d'água, e organizar e fiscalizar as atividades de pesca em geral;

d) de projetar, construir (ou fiscalizar a construção) e manter as estradas e instalações florestais; de proteger contra incêndios as florestas do Distrito Federal; de fiscalizar a observância da legislação florestal e o comércio de flôres e planos ornamentais; de licenciar construções particulares ou públicas quando afetem áreas florestais ou "non aedificandi".

Parágrafo único. O Departamento terá a seguinte estrutura geral, em correspondência com suas atribuições:

- I — *Serviço de Administração;*
- II — *Conselho Florestal do Distrito Federal, com a organização e funções definidas na lei federal (Código Florestal);*
- III — *Divisão de Parques e Jardins;*
- IV — *Divisão de Silvicultura;*
- V — *Divisão de Reservas Naturais;*
- VI — *Divisão de Proteção Florestal.*

Art. 80. Compete ao Departamento de Abastecimento desempenhar todas as atividades relativas ao abastecimento da cidade, que as leis federais reconheçam de alçada municipal e, mediante entendimento com a União, as que esta não esteja exercitando ou exercita incompletamente; compete-lhe, ainda, no interesse da organização da economia rural e sua conexão com o abastecimento urbano, manter serviços que cuidem do cadastro de propriedades rurais, de registro de lavradores e criadores, do de feirantes e mercadorias, do emparo e incentivo às associações rurais e, em colaboração com os demais departamentos da Secretaria e com a de Serviços Sociais, da colocação de trabalhadores rurais e dos problemas de colonização em geral. No setor do abastecimento, o Departamento deve dar especial ênfase à criação da rede local de estabelecimentos para armazenagem, conservação e distribuição de alimentos, e aos trabalhos de controle de estoques e previsão do consumo e produção, fazendo, eventualmente, a aquisição e a distribuição direta de gêneros alimentícios.

§ 1.º De acordo com as necessidades, o Departamento desenvolverá sua estrutura pelo esquema básico que segue:

- I — *Serviço de Administração;*
- II — *Comissões Especiais;*
- III — *Serviço de Obras e Instalações;*

IV — *Divisão de Organização Rural;*

V — *Divisão de Estatística;*

VI — *Divisão de Distribuição.*

§ 2.º As Comissões Especiais a que faz menção o n.º II do parágrafo anterior, poderão ser tantas quantas convenham: uma, para estudos de financiamento do abastecimento; outras, para programas de abastecimento e, se necessário, especializadas por classes de alimentos. A elas caberá, obrigatoriamente, apreciar as aquisições diretas de gêneros pelos cofres públicos, não se admitindo decisão contra seu parecer, salvo com prévia autorização do Conselho de Planejamento Econômico.

Art. 81. As atividades afins de mais de uma Divisão ou Departamento poderão ser atribuídas a Serviços, a serem previstos em regulamento.

Art. 82. Na adaptação da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio às condições de organização estabelecidas nesta Lei, para a Secretaria Geral de Economia, observar-se-á o que segue:

I — as atribuições dos atuais Serviços de Administração, Serviço de Expediente e Comissão de Aquisição de Material distribuir-se-ão por entre o Gabinete do Secretário e os novos Serviços de Administração e Delegações de Compras, dos Departamentos, ou o Escritório Central de Compras, da Secretaria Geral de Administração;

II — com o Departamento de Recursos Naturais ficarão, além dos encargos do Departamento de Parques, transferido da Secretaria Geral de Viação e Obras, os do ora extinto Serviço Florestal; e com as Divisões de Extensão, os do Serviço de Divulgação;

III — à Divisão de Produção Vegetal, do Departamento de Agricultura, passarão as incumbências até aqui com o Serviço de Horticultura; à Divisão de Produção Animal, do mesmo Departamento, as de defesa sanitária da produção animal (menos a execução direta a cargo das Subprefeituras), hoje afetas ao Serviço de Medicina Veterinária, mais: as do Serviço de Produção e Industrialização do Leite, do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal, do Serviço de Sericicultura e Apicultura, e do Serviço de Avicultura e Pequenos Animais; à Divisão de Extensão, ainda do referido Departamento, a Escola Prático Elementar de Iniciação Agrícola e o Estabelecimento Agrícola da Guaratiba, além do mencionado no número anterior; ao Serviço de Engenharia Rural, as funções do seu homólogo, existente no atual Departamento de Agricultura; e, finalmente, ao Serviço Agrícola Regional, quanto caiba aos postos agrícolas I e II e aos correspondentes serviços distritais da defesa sanitária animal;

IV — o Departamento de Abastecimento absorverá as responsabilidades do Serviço de Economia Rural, por intermédio de sua Divisão de Organização Rural, absorvendo, por suas outras Divisões, as atividades de todo o atual Departamento de Abastecimento, excluídos os mercadinhos municipais; o novo Departamento de Expansão Comercial e Industrial, por sua vez, ab-

sorverá o Departamento de Indústria e Comércio, atendendo ao disposto no número seguinte;

V — as funções de planejamento, de nível superior ou mais geral, quer as do Departamento de Indústria e Comércio, quer as dos existentes Departamentos de Abastecimento ou de Agricultura, caberão ao Conselho de Planejamento Econômico.

§ 1.º Para redistribuição de pessoal e acervo entre os órgãos indicados, atender-se-á a correspondência de funções e a proporção dos encargos transmitidos de uns para outros.

§ 2.º Ficam extintos os serviços da Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio, não contemplados na estruturação que esta Lei dá à Secretaria Geral de Economia, ou que não tenham sido expressamente desintegrados ou transferidos daquela Secretaria para a nova situação.

DA SECRETARIA GERAL DE VIAÇÃO

Art. 83. A Secretaria Geral de Viação assessora o Prefeito em assuntos de: a) obras referentes a vias de trânsito e logradouros públicos em geral; b) tráfego e transportes coletivos; c) levantamento geográfico e cadastral do Distrito Federal. No campo executivo lhe cabem, porém, relativamente à alínea a, somente obras novas de arruamento e pavimentação, ou obras modificativas de vulto, excluindo-se, portanto, as estradas de rodagem; e, relativamente à alínea b, a disciplina dos meios de transporte coletivo, a identificação e inspeção de veículos, e funções outras, como a engenharia do tráfego, que o governo federal lhe transfira.

Art. 84. São órgãos permanentes da Secretaria Geral de Viação:

I — sob a presidência, direta ou indireta, do Secretário Geral:

- a) o *Conselho de Coordenação de Obras*;
- b) o *Conselho de Coordenação dos Transportes Coletivos*;

II — subordinados ao Secretário Geral:

- a) o *Departamento de Vias Urbanas*;
- b) o *Departamento de Tráfego e Transporte*;
- c) o *Departamento Municipal de Geografia*.

Parágrafo único. O Secretário Geral disporá de um Gabinete, para representação social e para auxílio burocrático e técnico.

Art. 85. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral de Viação:

I — as autarquias: *Departamento de Estradas de Rodagem e Administração dos Serviços de Águas e Esgotos*;

II — as *Comissões Municipais de Contrôlo* dos serviços concedidos de bondes e de barcas, ou de outros meios de transporte coletivo que venham a ser dados em concessão;

III — a *Comissão Executiva do Metropolitano*, a *Superintendência Executiva das Obras do Santo Antônio*, a *Superintendência Executiva dos*

Túneis da Cidade, a Superintendência Executiva da Avenida Perimetral, a Superintendência Executiva da Avenida Radial Oeste, e outras comissões ou superintendências que se constituam em regime de autonomia, para execução de projetos ligados a vias e meios de transporte;

IV — o *Serviço de Asfalto* e outros serviços industriais de interesse preponderante para a Secretaria, que se organizem como empresas municipais.

Art. 86. Ao Conselho de Coordenação de Obras incumbe assegurar a necessária articulação dos planos e programas de todas as repartições municipais, inclusive as autárquicas, que atuem no setor das obras públicas, de modo que não ocorra solução de continuidade quando a mesma obra depender de mais de uma repartição e haja, sempre que conveniente, intercâmbio de serviços e recursos.

Parágrafo único. O Conselho funcionará sob a presidência do Assistente de Planejamento do Gabinete do Secretário Geral, como representante desta autoridade, e constituir-se-á dos Diretores ou Chefes das unidades de estudos e projetos, representando os dirigentes departamentais, das seguintes dependências administrativas.

I — Departamento de Vias Urbanas;

II — Departamento de Estradas de Rodagem;

III — Administração dos Serviços de Águas e Esgotos;

IV — Departamento de Urbanismo;

V — Superintendências ou Comissões Executivas de Obras.

Art. 87. O Conselho de Coordenação dos Transportes Coletivos será integrado pelo Secretário Geral de Viação, na qualidade de seu presidente, pelo Diretor do Departamento de Tráfego e Transporte e por representantes das categorias de transportes coletivos e das Subprefeituras, grupadas segundo zonas servidas. Entrarão na competência do Conselho todas as matérias que possam afetar o rendimento individual ou de conjunto dos transportes coletivos, especialmente:

I — a organização e revisão periódica do plano de necessidades de transportes de passageiros;

II — a repartição dos transportes solicitados entre as diversas categorias de transportadores e, a destes, por linhas e áreas;

III — a discussão e aprovação do traçado de uma rede coordenada de transportes, e dos métodos de operação dessa rede;

IV — a fixação de padrões de serviço; a criação, extensão, ou adaptação de serviços; e a discussão de alterações tarifárias com repercussão sobre outras categorias ou empresas;

V — o julgamento final, em grau de recurso, das decisões da autoridade departamental, que neguem ou cassem autorização para explorar linhas de transporte.

Art. 88. Ao Departamento de Vias Urbanas compete: a) dar cumprimento ao plano de urbanização, na parte referente à abertura de ruas e logradouros públicos, providenciando os estudos e projetos complementares, e executando-os, ou fiscalizando-lhes a execução; b) desempenhar as mesmas funções nos trabalhos de pavimentação e repavimentação geral, alargamento e modificações de traçado, escoamento d'água, passeios laterais e outros, relativos a ruas e praças públicas; c) providenciar a limpeza das galerias de águas pluviais, e dos canais, riachos e lagoas das zonas urbana e suburbana, tratando, também, das obras que exigirem; d) executar a demolição de prédios e de quaisquer construções condenadas ou desapropriadas pela Prefeitura; e) cuidar do emplantamento dos logradouros públicos.

Art. 89. Ao Departamento de Tráfego e transporte são atribuídos: a) o estudo preliminar dos problemas técnicos afetos ao Conselho de Coordenação dos Transportes Coletivos; b) a autorização e fiscalização de linhas de transporte de passageiros; c) a realização do censo do tráfego; d) a elaboração e execução de planos de disciplina para o tráfego, em face das condições materiais da cidade; e) o emplantamento e vistorias complementares de veículos; f) a promoção de campanhas educativas de tráfego.

Art. 90. Ao Departamento Municipal de Geografia cabe:

a) executar os trabalhos de triangulação, poligonação, nivelamento, medição de imóveis e outros, relacionados com o completo levantamento topográfico e cadastral do Distrito Federal;

b) confeccionar, divulgar e rever, periodicamente, plantas topográficas, plantas cadastrais, plantas índices e outras, de interesse;

c) organizar o fichário e arquivo de todas as cadernetas, plantas e dados topográficos, inclusive um de atualização da nomenclatura dos logradouros públicos;

d) promover estudos e a publicação de monografias sobre os aspectos geográficos do Distrito Federal, especialmente dos ligados à história, à organização administrativa e à economia;

e) manter estreita colaboração com o órgão federal e o sistema nacional de geografia.

Art. 91. Em correspondência com e para desempenho de suas atribuições, os departamentos da Secretaria Geral de Viação assim se estruturam no nível subdepartamental;

I — Departamento de Vias Urbanas:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Laboratório de Solos e Materiais;*
- c) *Divisão de Projetos;*
- d) *Divisão de Execução;*
- e) *Divisão de Fiscalização;*

II — Departamento de Tráfego e Transporte:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Serviço de Censo do Tráfego;*
- c) *Serviço de Campanhas Educativas do Tráfego;*

- d) *Divisão de Planejamento dos Transportes Coletivos;*
- e) *Divisão de Engenharia do Tráfego;*
- f) *Divisão de Emplacamento e Vistoria de Veículos;*
- g) *Divisão de Fiscalização dos Transportes Coletivos;*

III — Departamento Municipal de Geografia:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Serviço de Estudos Geográficos;*
- c) *Divisão de Levantamentos;*
- d) *Divisão de Cadastro Imobiliário;*
- e) *Divisão de Serviços Complementares.*

Art. 92. As funções e os órgãos não transferidos ou não desintegrados da Secretaria Geral de Viação ficam extintos, com as ressalvas contidas nos parágrafos deste artigo.

§ 1.º Passarão para o Departamento de Vias Urbanas, respectivamente para o Laboratório de Solos e Materiais, Divisão de Projetos e Divisão de Execução, as atribuições de Serviço de Ensaio de Materiais, Serviço de Estudos e Projetos, e Serviço de Topografia mais Serviço de Contrôlo, todos do atual Departamento de Obras.

§ 2.º O setor especializado em demolição do Serviço de Prédios e Instalações, também do Departamento de Obras, transferir-se-á à Divisão de Execução, do novo Departamento de Vias Urbanas, enquanto as funções dos Distritos de Obras, exclusive as atinentes a obras de conservação, se distribuirão entre aquela Divisão de Execução e a Divisão de Fiscalização, do mesmo Departamento de Vias Urbanas.

§ 3.º Do Serviço de Ônibus e Barcas, Departamento de Concessões (extinto), para a Divisão de Fiscalização dos Transportes Coletivos, Departamento de Tráfego e Transporte (criado), deverá passar o encargo de fiscalizar as linhas de ônibus e lotações; do Serviço de Planejamento dos Transportes Coletivos (Departamento de Concessões) para a Divisão de Planejamento dos Transportes Coletivos e para o Serviço de Censo do Tráfego (ambos do Departamento de Tráfego e Transporte), respectivamente as incumbências definidas pelos nomes destes dois últimos órgãos.

§ 4.º As atribuições dos Serviços de Correspondência departamentais serão cometidas aos correspondentes Serviços de Administração, dividindo-se, entre eles e o Gabinete do Secretário Geral, as do Serviço de Expediente e do Serviço de Administração da Secretaria. Com as da Comissão de Aquisição de Material, a divisão far-se-á pelo Escritório Central de Compras, da Secretaria Geral de Administração, ou as Delegações de Compras que venham a constituir-se na Secretaria em causa, e pelas Seções de Material e Transportes, dos Serviços de Administração referidos.

Art. 93. Para redistribuição do pessoal e acervo, entre os órgãos instituídos e os extintos, observar-se-á a equivalência de funções e a proporção de encargos.

DA SECRETARIA GERAL DO INTERIOR

Art. 94. A Secretaria Geral do Interior assessora o Prefeito em assuntos de administração distrital. Cabem-lhe, em consequência e nos termos do art. 11 desta Lei, a coordenação e a supervisão administrativa geral das Subprefeituras, bem como o exame de questões suscitadas pelo sistema de administração por áreas. Além disso, agrupará serviços que não se enquadrem na competência específica de nenhuma outra Secretaria.

Art. 95. São órgãos permanentes da Secretaria Geral do Interior, subordinados diretamente ao Secretário Geral.

I — o *Departamento das Subprefeituras*;

II — o *Departamento de Recreação e Turismo*; e

III — o *Departamento Municipal de Estatística*;

Parágrafo único. O Secretário Geral disporá de um Gabinete, para representação social e para auxílio burocrático e técnico.

Art. 96. Ficam sob a jurisdição da Secretaria Geral do Interior a *Comissão Municipal de Contrôlo do Serviço de Telefones*, a *Comissão Municipal de Contrôlo do Serviço de Energia Elétrica*, e as autarquias da *Administração dos Estádios Municipais* e do *Jardim Zoológico*.

Art. 97. Ao Departamento das Subprefeituras incumbe:

I — propor a expedição de normas gerais aplicáveis à administração das Subprefeituras;

II — estudar, com a Divisão de Racionalização Administrativa e com os órgãos especificamente interessados em cada caso, as alterações de competência, área, estrutura e funcionamento, convenientes ao sistema de administração por Subprefeituras, ou a cada Subprefeitura em particular;

III — opinar nas questões suscitadas, envolvendo assunto de qualquer dos dois números anteriores;

IV — processar as representações de autoridades municipais, fundadas na inobservância de orientação ou procedimento técnico, ou em correção a que tenham sujeito as Subprefeituras;

V — receber e processar quaisquer reclamações contra atos de Subprefeitos;

VI — inspecionar, periodicamente, as Subprefeituras, a fim de verificar as condições gerais de organização e prestação dos serviços locais, manifestando-se conclusivamente;

VII — apreciar a gestão anual, administrativa e financeira, das Subprefeituras;

VIII — organizar e manter serviços especiais de assistência técnica às Subprefeituras.

Art. 98. Ao Departamento de Recreação e Turismo cabe:

I — proceder ao completo levantamento das condições e possibilidades de organização do turismo no Distrito Federal; elaborar planos e programas para desenvolvê-lo, e para obter suas mais amplas vantagens econômicas e financeiras;

II — empenhar-se por iniciativas públicas e encorajar empreendimentos particulares destinados a aproveitar ou criar, a revelar e explorar lugares, coisas e motivos de atração turística;

III — zelar pela segurança e comodidade dos turistas, e supervisionar o exercício das atividades ligadas à indústria do turismo;

IV — patrocinar festivais e certames; promover festas populares; organizar programas de férias, de veraneio, de recreação;

V — procurar, por outros e todos os modos, a formação e desenvolvimento de correntes turísticas para o Distrito Federal;

VI — articular-se com a Secretaria Geral de Serviços Sociais, com a de Educação e Cultura e com as Subprefeituras, para aumentar as oportunidades e instalar novos locais apropriados de recreação popular; entrosar-se, em particular, com o Departamento de Cultura, da segunda das Secretarias citadas, para obter que se harmonizem os programas de ambos: culturais e de recreação artística popular, de um lado, e de recreação e turismo, de outro;

VII — manter serviços permanentes de propaganda, de informação, de orientação e qualquer auxílio ao público, em matéria de turismo, diversões e recreação em geral.

Art. 99. Ao Departamento Municipal de Estatística, como órgão regional do sistema estatístico brasileiro e como órgão central do sistema estatístico local, compete:

I — providenciar a apuração, manual ou mecânica, de todos os assuntos compreendidos pelas Campanhas estatísticas lançadas no Distrito Federal pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

II — emprestar ao I.B.G.E. e aos mais componentes do sistema brasileiro de estatística qualquer outra colaboração solicitada; sujeitar-se às recomendações dos órgãos competentes do sistema de que participa; aplicar os fundos que êstes destinarem a fins estatísticos locais;

III — representar a Prefeitura nos conselhos e reuniões, nacionais ou internacionais, de estatística;

IV — coordenar todos os trabalhos estatísticos executados por quaisquer entidades, públicas ou privadas, municipais, federais ou internacionais, desde que os fatos considerados interessem ao Distrito Federal;

V — encarregar-se diretamente do levantamento das estatísticas locais, para as quais não haja órgão privativo; orientar tècnicamente e articular os

serviços setoriais de estatística, existentes em outras repartições municipais; conservar agentes especializados nos pontos da organização municipal em que se tornem necessários;

VI — manter serviços técnicos ou próprios para estudos e análises estatísticas, para divulgação e para estatística militar.

Art. 100. Para desempenho de suas atribuições e em correspondência com as mesmas, os departamentos da Secretaria Geral do Interior terão a estrutura que segue, admitida sua subestruturação:

I — Departamento das Subprefeituras:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Divisão de Estudos e Pesquisas;*
- c) *Divisão de Inspeção e Reclamações;*
- d) *Divisão de Contas e Relatórios;*

II — Departamento de Recreação e Turismo:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Comissões Especiais (de Férias e Veraneio, de Festivais e Certames, de Festas Populares, de Recreação e outras, que forem criadas);*
- c) *Divisão de Divulgação;*
- d) *Divisão de Relações Públicas;*
- e) *Serviço Técnico de Ornamentação;*

III — Departamento Municipal de Estatística:

- a) *Serviço de Administração;*
- b) *Serviço de Divulgação;*
- c) *Serviço de Estatística Militar;*
- d) *Divisão de Preparo e Coleta;*
- e) *Divisão de Classificação e Apuração;*
- f) *Divisão de Estudos e Análises.*

Art. 101. De acôrdo com a estrutura e competência que esta Lei fixa para os vários órgãos da Secretaria Geral do Interior, o seguinte será observado na transposição da atual para a nova situação:

I — as atribuições do Serviço de Administração, do Serviço de Expediente e da Comissão de Aquisição de Material, todos extintos, distribuir-se-ão por entre o Gabinete do Secretário, o Escritório Central de Compras — êste, da Secretaria Geral de Administração, — e os Serviços de Administração e Delegações de Compras, dos Departamentos, agora criados;

II — com as Divisões de Preparo e Coleta, de Classificação e Apuração, e de Estudos e Análises, previstas no Departamento Municipal de Estatística, ficarão as incumbências abrangidas por estas expressões e que, hoje, se repartem pelos três Serviços de igual denominação e pelos de Estatística Sanitária e Estatística Educacional, do desdobrado Departamento de Geografia e Estatística;

III — o Serviço de Estatística Militar e o Serviço de Divulgação, do referido Departamento de Geografia e Estatística, constituirão os Serviços com os mesmos nomes, incluídos no Departamento Municipal de Estatística;

IV — passam às Comissões Especiais, Divisões e Serviços do Departamento de Recreação e Turismo, guardadas as correlações, os encargos do Serviço de Turismo e do Serviço de Certames, do Departamento de Turismo e Certames.

Parágrafo único. A redistribuição do pessoal e do acervo dos órgãos extintos ou deslocados far-se-á acompanhando o destino e proporção das responsabilidades transferidas.

Art. 102. Fica extinta qualquer repartição ou serviço da Secretaria Geral do Interior não excetuado expressamente nesta Lei.

DOS CONSELHOS ADMINISTRATIVOS DA PREFEITURA

Art. 103. Os Conselhos Administrativos da Prefeitura, como órgãos superiores dos sistemas de planejamento e orçamento municipal, funcionarão sob a presidência do Prefeito do Distrito Federal, e compreenderão:

- a) o *Conselho de Secretariado*;
- b) o *Conselho de Subprefeitos* e
- c) o *Conselho Pleno*, cuja convocação variará, entre os três, conforme o assunto por ser tratado.

Parágrafo único. Dos trabalhos de secretaria dos Conselhos incumbir-se-á o Departamento de Planejamento e Orçamento, da Secretaria Geral de Administração.

Art. 104. Os problemas básicos do Distrito Federal e a fixação de diretrizes administrativas, os programas e planos gerais de trabalho, as questões que afetem a unidade ou o conjunto da administração, ou as concernentes às relações entre Poderes municipais e com outras esferas de governo, e que constituirão matéria de competência dos Conselhos Administrativos da Prefeitura. Em especial caber-lhes-á apreciar as propostas anuais de orçamento, os pedidos de vultosos créditos adicionais, os esquemas de execução orçamentária, e as medidas principais de política financeira.

Parágrafo único. As opiniões e pareceres dos Conselhos não obrigarão o Executivo, mas deverão acompanhar ou ser conhecidas juntamente com as decisões dêste.

DO CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO E DO DEPARTAMENTO DE URBANISMO

Art. 105. Em dependência direta do Prefeito, haverá um Conselho Municipal de Urbanismo. O Departamento de Urbanismo será o órgão técnico e executivo do Conselho.

Art. 106. O Conselho constituir-se-á de não mais de doze (12) membros, incluindo, além de especialistas notáveis em urbanismo e assuntos conexos, representantes dos Departamentos de Cultura, de Recursos Naturais, Municipal de Saúde Pública, de Vias Urbanas, de Estradas de Rodagem, de Tráfego e Transporte, de Recreação e Turismo, e Municipal de Geografia.

Art. 107. Ao Conselho caberá:

I — a revisão, para atualização e modificações, e a complementação do plano de desenvolvimento físico da Cidade, do plano de zoneamento, e da legislação e atos administrativos a respeito;

II — a programação e acompanhamento da execução de tais planos;

III — a coordenação de iniciativas e de instituições que, por sua natureza, se liguem aos interesses urbanísticos da Capital, seja do ponto de vista técnico, econômico ou social;

IV — o julgamento, em última instância, dos casos fundados em exceção ou manifesto erro na aplicação das leis urbanísticas.

Art. 108. O Departamento de Urbanismo realizará todos os estudos e pesquisas necessários aos trabalhos do Conselho, encarregando-se, também, de outras tarefas que este lhe designar. O Departamento manterá, simultaneamente, serviços técnicos complementares aos de polícia de edificações, a cargo das Subprefeituras, e exercerá sobre os últimos a indispensável supervisão, acauteladora da uniformidade e moralidade administrativas.

Art. 109. Incluir-se-ão na estrutura do Departamento de Urbanismo os órgãos seguintes:

I — *Serviço de Administração;*

II — *Comissão Técnica de Solos e Fundações;*

III — *Divisão do Plano da Cidade;*

IV — *Divisão de Zoneamento;*

V — *Serviço de Propaganda Urbanística;*

VI — *Serviço de Perícias;*

VII — *Serviço de Fiscalização.*

Art. 110. No desempenho de suas funções planificadoras, o Departamento e o Conselho Municipal de Urbanismo, de um lado, e os órgãos executivos de obras e empreendimentos urbanísticos, de outro, ajustarão os limites e termos nos quais os segundos retomarão os planos e projetos dos primeiros, para desenvolvê-los, dentro do princípio de que a este incumbe o planejamento primário a cujas linhas aqueles têm de conformar-se.

Art. 111. Os planos de urbanismo devem ser elaborados, ou reajustados, com o propósito geral de assegurar uma expansão econômica e eficiente, apropriada e coordenada da cidade do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, na conformidade de seus recursos e necessidades, presentes e futuros. Nos planos considerar-se-ão elementos tais como a densidade e distribuição da população ou o uso dos terrenos, quer para fins agrícolas, negócios ou residências, quer para reservas florestais, conservação do solo, abastecimento d'água, esgotamento de áreas, meios de circulação e outros destinos públicos, quer, enfim, para regular a localização, altura e tamanho das edificações, as percentagens de ocupação dos lotes e demais exigências aconselháveis. Terão

por objetivo reduzir o desgaste dos recursos materiais e humanos, que resulta tanto da aglomeração excessiva quanto de excessiva dispersão, obter facilidades de produção e suprimentos, e garantir condições favoráveis de transporte, segurança, saúde, propriedade, e oportunidades recreativas, educativas e culturais.

DA PROCURADORIA GERAL

Art. 112. A Procuradoria Geral é o órgão de consulta e representação jurídica da Prefeitura. Nestas condições e sem prejuízo de qualquer encargo compatível com suas funções gerais, incumbe-lhe:

I — colaborar, quando solicitada, na redação de projetos de leis, decretos e regulamentos municipais, bem como na de contratos e outros atos de que resultem responsabilidade jurídica para a Prefeitura;

II — emitir parecer sobre questões jurídicas que lhe sejam submetidas pelo Prefeito, Secretários Gerais, Subprefeitos, Diretores de departamento e autoridades de nível equivalente;

III — propor as medidas que julgar necessárias para uniformização da jurisprudência administrativa;

IV — representar à autoridade municipal competente sobre providências de ordem jurídica que lhe pareçam reclamadas pelo interesse público e pela boa aplicação das leis vigentes;

V — inscrever os cálculos elaborados judicialmente para o recolhimento de impostos decorrentes de sucessão;

VI — promover a arrecadação judicial da dívida ativa da Prefeitura;

VII — realizar, na esfera administrativa, o processamento das desapropriações; e completar a instrução de quaisquer processos, para ingresso em juízo;

VIII — representar a Prefeitura do Distrito Federal em juízo; representá-la, também, em entendimentos extrajudiciais conexos;

IX — praticar atos preliminares e complementares, exigidos para desempenho de suas atribuições ou em decorrência destas, inclusive fazer intimações e passar certidões.

Art. 113. Com as funções transferidas do Departamento do Contencioso Fiscal e da Procuradoria de Desapropriações, a que se refere o n.º II, letras a e b, do art. 18, passarão à Procuradoria Geral quaisquer outras de natureza jurídica, atualmente dispersas na estrutura administrativa da Prefeitura. A Procuradoria Geral poderá manter, porém, de acordo com o n.º X, letra b, do art. 31, servidores especializados junto às repartições municipais em que o assessoramento jurídico se torne mais solicitado.

Art. 114. A Procuradoria, sob a direção do Procurador Geral, constituir-se-á dos seguintes órgãos principais:

I — *Gabinete do Procurador Geral*;

II — *Serviço de Administração*;

- III — *Secretaria Geral*;
- IV — 1.^a *Subprocuradoria*;
- V — 2.^a *Subprocuradoria*;
- VI — 3.^a *Subprocuradoria*;
- VII — 4.^a *Subprocuradoria*;
- VIII — 5.^a *Subprocuradoria*;
- IX — 6.^a *Subprocuradoria*;
- X — 7.^a *Subprocuradoria*.

§ 1.º Para a realização de tarefas auxiliares específicas, disporá cada uma das Subprocuradorias mencionadas neste artigo de uma Secretaria Seccional, dirigida por um Subsecretário.

§ 2.º A chefia da Secretaria Geral e a das Subprocuradorias caberão a um Secretário Geral e a Procuradores-chefes, respectivamente, os quais representarão o Procurador Geral na realização dos encargos que lhes competir.

§ 3.º Idêntica representação é conferida ao chefe do Gabinete do Procurador Geral.

§ 4.º Tanto o Secretário Geral quanto os Procuradores chefes de Subprocuradoria deverão ser escolhidos entre os Procuradores e Advogados da Prefeitura e a eles se deferirá gratificação pelo exercício da função.

§ 5.º As perícias de interesse da Procuradoria Geral serão realizadas por ocupantes de funções gratificadas de Perito, em número de 20 (vinte), aos quais caberão, também, as avaliações em Juízo.

DOS ESTABELECIMENTOS MUNICIPAIS E OUTRAS ORGANIZAÇÕES COM RELATIVA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Art. 115. Além das Subprefeituras, gozarão de relativa autonomia administrativa e financeira:

I — as *Comissões Municipais de Contrôlê* dos serviços locais em regime de concessão;

II — as *Comissões ou Superintendências Executivas* de obras e empreendimentos públicos de vulto ou de especial significação;

III — os *estabelecimentos escolares, hospitalares ou de assistência social* não transferidos às Subprefeituras, e reunidos ou não sob Superintendências Administrativas.

Art. 116. Para cada serviço concedido haverá uma Comissão Municipal de Contrôlê, com as atribuições até aqui afetas ao Departamento de Concessões e todos os poderes administrativos para tornar efetiva a execução dos contratos.

§ 1.º As Comissões referidas neste artigo constituir-se-ão de cinco membros com mandato trienal, todos designados pelo Prefeito, depois de aprovada

a indicação pela Câmara dos Vereadores, devendo existir, entre eles, um jurista, um contador, um economista e um técnico.

§ 2.º Considerar-se-á aprovada a indicação sobre a qual a Câmara não se manifestar dentro de 30 dias.

§ 3.º A fim de harmonizar o procedimento das múltiplas Comissões Municipais de Contrôlo, naquilo que tenham ou possam ter de comum, os seus presidentes reunir-se-ão num Conselho Coordenador.

Art. 117. Quando tiver de realizar obra de vulto ou empreendimento público de grande significação, ou quando serviços de rotina entrarem em fase crítica ou se transformarem em motivo de insatisfação popular, a administração municipal poderá instituir Comissões ou Superintendências Executivas que delas especialmente se incumbem.

§ 1.º O Prefeito baixará ato considerando o assunto em regime de “administração por projeto”, e designará os membros da Comissão Executiva ou o Superintendente do projeto.

§ 2.º A administração do projeto requisitará de qualquer dependência municipal, através do Prefeito, e mesmo das autarquias, os serviços, o equipamento e o pessoal que entender necessários. Em se tratando de serviços, declarar-se-á precisamente a oportunidade em que deverão ser prestados.

Art. 118. Para efeito da constituição das Superintendências Administrativas a que alude o n.º III do art. 115, os estabelecimentos escolares, bem como os hospitalares ou 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 dêste dos trabalhos burocráticos da Superintendência.

Art. 119. A condição de “relativa autonomia administrativa e financeira”, 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.

Parágrafo único. Esta equiparação não eximirá os órgãos autônomos da orientação e controle técnicos dos departamentos especializados ou centrais de sistemas.

Art. 120. Serão consignadas em globo as dotações que o orçamento municipal destinar a despesas de “administração por projeto” ou a despesas de custeio de órgão autônomo.

Art. 121. Rendas industriais e outras que auferirem, exclusive tributos da Prefeitura, os órgãos autônomos poderão aplicá-las diretamente nos seus serviços, desde que previstas no Orçamento.

DAS AUTARQUIAS MUNICIPAIS

Art. 122. As seguintes instituições municipais, algumas já declaradas autárquicas ou autônomas por lei, são consideradas autarquias administrativas:

I — o Montepio dos Empregados Municipais;

- II — a *Universidade do Distrito Federal* e o *Teatro Municipal*;
- III — a *Administração dos Serviços de Limpeza Urbana*;
- IV — o *Departamento de Habitação Popular*;
- V — o *Departamento de Estradas de Rodagem*, e a *Administração dos Serviços de Águas e Esgotos*;
- VI — a *Administração dos Estádios Municipais* e o *Jardim Zoológico*.

Art. 123. Em consequência da condição que lhes é outorgada, cada uma das autarquias municipais terá:

- I — personalidade jurídica própria, com sede e fôro no Distrito Federal;
- II — afetação de fontes exclusivas de receita;
- III — patrimônio e regime de caixa distintos dos da Prefeitura em geral;
- IV — 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;
- V — gestão financeira sujeita ao Tribunal de Contas, nos termos da Lei Orgânica;
- VI — quadro próprio de pessoal, organizado, porém, segundo o princípio do mérito, e providos pelo Prefeito os cargos de direção ou de caráter efetivo; faculdade de admissão de empregados sob o regime da legislação trabalhista, aprovados todos os quadros por decreto do Prefeito;
- VII — isenção de impostos e emolumentos sobre bens, serviços e utilidades, e outros privilégios inerentes à condição de autarquia ou à de serviço municipal.

Art. 124. A tutela administrativa das Secretarias Gerais sobre as autarquias consistirá, pelo menos, no contrôle da legalidade dos atos praticados, na aprovação de programas anuais de trabalho e de orçamentos discriminados; na autorização de alterações aos mesmos; no exame de contas e balanços; na expedição de normas e critérios gerais para administração de pessoal, de material, de fundos e bens. Se a autarquia dispuser de órgão colegial especialmente destinado às funções aqui enumeradas, a Secretaria limitar-se-á à apreciação dos interesses da entidade que devem ser encaminhados ao Chefe do Executivo ou ao Legislativo.

Art. 125. De acôrdo com o n.º I, letra b do art. 18, o atual Departamento de Assistência ao Servidor, da Secretaria Geral de Administração, exclusive o Serviço de Biometria Médica, fica integrado no Montepio dos Empregados Municipais, passando ao mesmo todo o equipamento e instalações daquele Departamento e o pessoal (êste com direito a opção) que nêle serve, bem como a contribuição especial dos servidores para fins hospitalares.

Parágrafo único. Enquanto não se alterar a base de financiamento da assistência médica ao servidor, a Prefeitura concederá ao Montepio suplementação de verba equivalente aos encargos que ora lhe transfere.

Art. 126. Ao Teatro Municipal seguir-se-á aplicando seu vigente diploma de autonomia, com as ampliações e modificações desta Lei.

Art. 127. Para fiscalização financeira da Administração dos Serviços de Limpeza Urbana, nela existirá uma Junta de Contrôlê, com a mesma organização da Junta prevista para a autarquia de Águas e Esgotos (art. 131). Um Conselho Diretor, com representantes da Secretaria Geral de Saúde, das Subprefeituras e dos proprietários de imóveis, também se incluirá na estrutura da "Administração".

Parágrafo único. A Prefeitura subvencionará os "Serviços de Limpeza Urbana", até que se tornem autofinanciáveis pela adoção de tarifas módicas ou pelo aproveitamento industrial do refugo.

Art. 128. Do Conselho Diretor do Departamento de Habitação Popular participarão, entre outros, um representante federal — da Fundação da Casa Popular, — um da Secretaria Geral de Serviços Sociais e um do Montepio dos Empregados Municipais. No Conselho Fiscal do mesmo Departamento haverá representantes do órgão de contabilidade da Prefeitura e do Tribunal de Contas. Para financiamento de seus empreendimentos e para suas despesas de custeio, a autarquia contará com as rendas provenientes das habitações que construir, mais uma subvenção municipal, afora contribuições prováveis de diversas origens.

Art. 129. Ao Departamento de Estradas de Rodagem aplicar-se-á a legislação vigente com estas alterações;

I — O atual Serviço de Pessoal e Contabilidade desdobrar-se-á em Serviço de Pessoal e Serviço de Contabilidade.

II — Um Serviço de Tecnologia de Solos e Materiais de Estradas, e outro, de Arborização e Paisagismo Rodoviário, serão incluídos na estrutura do Departamento.

III — Ficam criados, no quadro do Departamento, quatro (4) cargos de Chefe, em comissão, sendo do padrão CC-5 os referentes aos serviços previstos no n.º I e CC-4 os correspondentes ao n.º II; e extinto fica o de Chefe do atual Serviço de Pessoal e Contabilidade.

Art. 130. A receita da Administração dos Serviços de Águas e Esgotos será constituída de:

- I — o produto da arrecadação das taxas de água e de esgoto;
- II — outras rendas industriais;
- III — rendas patrimoniais;
- IV — verbas especialmente consignadas no orçamento da Prefeitura;
- V — rendas eventuais.

Art. 131. A administração da autarquia de Águas e Esgotos caberá a um Diretor, um Conselho Técnico Administrativo e uma Junta de Contrôlê

§ 1.º O Conselho, órgão de diretrizes e de tutela administrativa, compor-se-á de cinco membros nomeados pelo Prefeito, sendo um de livre esco-

lha, dois representando respectivamente os proprietários de imóveis e a indústria do Distrito Federal, um representante da Secretaria Geral de Viação, e outro da Secretaria Geral de Saúde.

§ 2.º A Junta, destinada a fiscalizar a gestão financeira da autarquia, reunirá um representante do Tribunal de Contas, outro do Departamento de Contabilidade e um terceiro, economista ou perito em orçamento, que o Prefeito escolher.

Art. 132. O Jardim Zoológico manter-se-á com receitas provenientes de: a) venda de ingressos; b) doações; c) subvenções da Prefeitura. Sua estrutura incluirá uma Junta de Contrôlo, nos moldes previstos no § 2.º do artigo anterior.

Art. 133. Para enquadramento na nova situação das repartições transformadas em autarquias, ou para organização e funcionamento delas e das já existentes, o Prefeito expedirá os regulamentos e atos executivos que se fizerem necessários e convenientes.

§ 1.º O pessoal lotado nas repartições que se autarquizarem poderá ser aproveitado nos quadros das novas instituições ou, mesmo continuando a servi-las, optar pela permanência no quadro da Prefeitura.

§ 2.º As obrigações e compromissos financeiros a que os órgãos autarquizados se ligaram anteriormente para a realização de obras e serviços ou para a aquisição de materiais, terão renovadas as garantias iniciais de pagamento e respeitada a vinculação jurídica da Prefeitura em cada caso.

DAS EMPRESAS MUNICIPAIS

Art. 134. Os serviços industriais da Prefeitura adotarão as condições técnicas, econômicas e financeiras próprias de toda organização industrial.

§ 1.º A produção das empresas municipais, em bens ou serviços, destinar-se-á à Prefeitura, admitindo-se, no entanto, que seus excedentes se coloquem no mercado privado.

§ 2.º Nas suas relações com particulares, quer de compra, quer de venda ou de outra modalidade, as empresas municipais usarão os procedimentos comerciais comuns.

§ 3.º O pessoal das empresas municipais será admitido e tratado dentro dos princípios da legislação trabalhista.

§ 4.º A submissão das empresas municipais a regime de direito privado, nos termos dos §§ 2.º e 3.º, entender-se-á não excludente das garantias relativas a todo patrimônio público.

§ 5.º As empresas municipais gozarão das isenções tributárias reconhecidas aos bens, rendas e serviços da Prefeitura.

§ 6.º Perante o Tribunal de Contas, os administradores das empresas municipais estarão nas mesmas condições dos de entidades autárquicas locais (art. 20, n.º I, da Lei Orgânica).

§ 7.º 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 fornecimentos às repartições. Também os eventuais "superavits" serão registrados na receita geral.

§ 8.º Cada empresa municipal submeterá seu programa anual de trabalho à Secretaria Geral sob cuja jurisdição se encontrar, e deverá obedecer os padrões técnicos de serviço que esta lhe fixar.

§ 9.º Os pedidos e fornecimentos, entre repartições e empresas municipais, processar-se-ão diretamente, apenas dependendo dos recursos orçamentários da requisitante. Fornecimento sem cobertura dependerá de autorização expressa do Chefe do Executivo.

§ 10. O Prefeito designará os Diretores das empresas municipais, que não se considerarão ocupantes de cargo público.

Art. 135. Sob a disciplina do artigo anterior funcionarão, inicialmente:

- I — o *Laboratório de Produtos Terapêuticos*, desintegrado da Secretaria Geral de Saúde;
- II — o *Serviço de Asfalto*, proveniente da Secretaria Geral de Viação;
- III — as *Oficinas Centrais de Reparação de Veículos*, que se constituirão das existentes na Superintendência de Transporte.

§ 1.º Aos servidores municipais, lotados nos órgãos cujo regime assim se transforma e enquanto nêles permanecerem, fica assegurada sua situação pessoal e funcional

§ 2.º Oportunamente o Executivo acrescentará aos enumerados os seguintes serviços industriais:

- a) *Imprensa Municipal*;
- b) *Oficinas de Recuperação de Material*.

§ 3.º A enumeração do parágrafo anterior não exclui qualquer outra atividade que deva ter igual tratamento.

§ 4.º O Executivo poderá agrupar a totalidade ou parte das empresas numa "Organização das Indústrias Municipais" (ODIM), para assegurar-lhes a desejável unidade administrativa.

Art. 136. Embora não atendam a condições do § 1.º do art. 134, ao *Serviço Reembolsável dos Empregados Municipais*, por organizar, ao *Mata-douro de Santa Cruz*, aos *Armazéns Frigoríficos* e a outros estabelecimentos centrais da rede de abastecimento será facultado adotar o regime prescrito no mesmo artigo.

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DE DELEGAÇÃO, EXERCÍCIO E CENTRALIZAÇÃO DA AUTORIDADE

Art. 137. Ressalvadas as atribuições institucionais do Prefeito e dos Secretários Gerais (Lei Orgânica), toda autoridade para administração dos negócios da Municipalidade é atribuída aos Subprefeitos e aos dirigentes de órgãos diretamente integrantes das Secretarias Gerais, ou de órgãos autôno-

mos ou imediatamente subordinados ao Prefeito, dentro da jurisdição reservada a cada um.

§ 1.º As autoridades em questão, consideradas tôdas de nível departamental ou de terceiro grau, têm os poderes que se achem explícitos e implícitos na competência do órgão dirigido ou chefiado, mas são as responsáveis, perante o Executivo, pela oportunidade, conformidade e efetividade da ação administrativa, e pela comedida aplicação dos fundos públicos a esta destinados, inclusive sob forma indireta.

§ 2.º A responsabilidade definida no parágrafo anterior não exclui qualquer outra, administrativa, civil ou penal, de dirigentes ou de participantes da organização, seja individual ou solidariamente.

§ 3.º As restrições decorrentes da subordinação hierárquica, da supervisão de órgãos centrais de administração geral ou de administração especializada, e da ação legislativa ou executiva superior, não constituem escusa para a responsabilidade, proporcionada às facilidades, do dirigente departamental, desde que aceite e enquanto permaneça no cargo.

Art. 138. A fim de tornar mais efetiva a autoridade do dirigente de terceiro grau, a êle se reconhece:

I — capacidade para, sem prejuízo de posterior consolidação em regulamentos executivos, organizar ou reorganizar, internamente, os serviços sob sua jurisdição, apenas respeitados:

- a) os limites de competência da instituição;
- b) as condições jurídicas de relações com o público;
- c) as unidades básicas estabelecidas nesta lei, os padrões gerais de organização e os sistemas de administração adjetiva; e
- d) quanto a novas chefias acaso necessárias, a condição de criá-las em caráter precário, sujeitando, porém, qualquer retribuição pecuniária à existência de verba própria e dando-lhes a forma legal de “encarregados de expediente”;

II — capacidade para, além da livre combinação de todos os elementos de trabalho que superintenda:

- a) distribuir e redistribuir o pessoal pelos serviços, atribuir encargos individuais ou coletivos, rever qualquer ato de subalterno e, nos termos estatutários, premiar ou punir.
- b) designar seus assistentes pessoais e preencher as funções de chefia, gratificadas ou não;
- c) propor nomeação para os cargos em comissão, indicando à escolha do Prefeito os candidatos;
- d) admitir e dispensar empregados, dentro da legislação trabalhista, para execução de obras ou de serviços em regime especial;

III — capacidade para adjudicar a terceiros a prestação de serviço à ou da repartição que dirija; para autorizar despesas; para distribuir verbas globais; para gerir fundos públicos; para movimentar contas bancárias; para, enfim, praticar os atos de administração financeira que recaiam na sua órbita jurisdicional.

Art. 139. Mediante delegação e atendidas as competentes disposições regulamentares, o dirigente de nível departamental levará a autoridade nêle centralizada aos níveis inferiores de sua jurisdição e aos pontos requeridos, fazendo-a permear tôda a organização e visando, especialmente:

I — a localizar o poder de decisão o mais próximo possível daqueles que executem as operações;

II — a manter sempre alguém autorizado a decidir em qualquer outra situação onde ocorram emergências de serviço e, em geral, naquelas em que haja contatos com o público.

III — a assegurar, de alto a baixo, linha clara e definida de autoridade e, em relação a cada função, que a responsabilidade por ela corresponda a necessária autoridade para cumpri-la.

Parágrafo único. No âmbito das organizações de terceiro grau nenhum subordinado terá autoridade independente da de seu superior; os poderes se concederão ou revogarão a critério do superior, em face de condições casuísticas ou dos caracteres pessoais do delegante e do delegado.

Art. 140. Fora da linha hierárquica, quando envolvam pessoas ou entidades estranhas à jurisdição do delegante, as delegações de autoridade serão permitidas desde que consultem o interesse público e não se refiram a poderes inamissíveis, devendo efetuar-se por ato expresso, para fim certo, por tempo máximo determinado.

Art. 141. Os processos referentes a interesses privados submetidos à Administração e a providências da fase tipicamente executiva dos negócios públicos iniciam-se e hão de finalizar na esfera das Subprefeituras ou dos mais órgãos de nível departamental.

§ 1.º Se se tratar de assunto de administração geral ou de administração especializada e a matéria em exame afetar a competência privativa da repartição central, ou a decisão contrariar normas baixadas por esta, a tramitação do processo poderá estender-se dos órgãos setoriais ou regionais até a repartição em causa, mesmo que a decisão recorrida seja de autoridade de terceiro grau.

§ 2.º Para efeitos legais, a instância administrativa considera-se esgotada com a decisão da repartição central, nos casos classificados no parágrafo anterior e, nos demais, com a de autoridade departamental ou equivalente, proferida em pedido de reconsideração.

Art. 142. O Prefeito e os Secretários Gerais, salvo nas hipóteses expressamente contempladas em lei, deverão permanecer livres de funções meramente excutórias e da prática de atos relativos à mecânica administrativa, ou que impliquem em simples aplicação de normas preestabelecidas.

Parágrafo único. Promoções e encaminhamentos de processos a Secretários Gerais e ao Prefeito, ou a advocação de qualquer caso por estas autoridades, apenas se darão:

I — quando a matéria enfocada se relacione com ato praticado pessoalmente pelas citadas autoridades;

II — quando se enquadre, simultaneamente, na competência de vários departamentos ou Secretarias, ou não se enquadre precisamente na de nenhum;

III — quando incida no campo das relações do Executivo com o Legislativo municipal ou com outras esferas governamentais;

IV — para reexame de atos manifestamente ilegais, ou contrários ao interesse público.

Art. 143. Ainda no sentido de reservar as autoridades superiores, mesmo as do âmbito departamental, mais para as funções de orientação, coordenação, controle e revisão, ou no de encurtar e acelerar a tramitação administrativa, os dirigentes de terceiro grau determinarão, sem demora, o estudo das rotinas e exigências processuais, simplificando-as e escoimando-as dos processos formalísticos, e providenciarão para que, nas novas rotinas, sejam obedecidas, dentre outros princípios racionalizadores, os seguintes:

I — todo assunto é decidido no nível hierárquico o mais baixo praticável. Para isto:

a) as chefias imediatas, quer dizer, as que se situam na base da organização, convém que recebam a maior soma possível de poderes decisórios, particularmente em conexão com o rotineiro;

b) a autoridade competente para proferir a decisão ou ordenar a ação deve ser a que se encontra no ponto mais próximo àquele em que a informação de um assunto se completa ou em que todos os meios e formalidades requeridas por uma operação se liberem;

II — nas condições das alíneas anteriores, a autoridade competente não pode escusar-se de julgar ou comandar, protelando por qualquer forma seu pronunciamento ou encaminhando o caso à consideração de superior ou de outra autoridade;

III — os contatos entre autoridades e órgãos da Prefeitura, salvo determinação expressa por autoridade competente, não ficam sujeitos a linhas ou níveis hierárquicos. As repartições entender-se-ão diretamente e nenhuma poderá eximir-se à colaboração, se por esta maneira fôr solicitada.

Art. 144. Quando uma divisão ou serviço de Subprefeitura funcionar como simples agência de repartição central, os processos transitarão diretamente entre ambas, sem interferência do Subprefeito, ou outra autoridade intermediária, para efeito de encaminhamento.

Art. 145. Não obstante o estabelecido nos artigos precedentes, sobre delegação de autoridade e encurtamento de canais processuais, os dirigentes superiores procurarão manter-se informados do desenvolvimento da ação administrativa e das ocorrências paralelas, para o que introduzirão e prestigiarão, em cada situação particular, um sistema adequado de comunicações, por meio de relatórios periódicos e inspeção.

DOS PRINCÍPIOS RELATIVOS AOS SISTEMAS DE
ADMINISTRAÇÃO GERAL

Art. 146. No orçamento do Distrito Federal também se incluirão, obrigatoriamente, a receita e despesa dos serviços municipais em regime especial de administração, seja regime industrial, autárquico ou autônomo.

§ 1.º Far-se-á a inclusão pelos totais de receita e despesa, embora os serviços em causa não fiquem dispensados de apresentar suas propostas orçamentárias discriminadamente.

§ 2.º A inclusão assim procedida não determinará qualquer alteração na independência de caixa e contabilidade dos serviços atingidos.

Art. 147. Para discriminação de verbas das repartições em geral, não se ultrapassará o segundo grau — subconsignação, — desprezando-se os parágrafos e alíneas sempre que as dotações forem de pequena monta.

Parágrafo único. Havendo motivos de ordem técnica ou financeira, o Executivo empregará as dotações para obras apenas respeitada a destinação indicada pelas alíneas.

Art. 148. Na votação do orçamento a parte fixa da despesa não constituirá objeto de deliberação. As modificações da parte variável obedecerão a uma disciplina geral, que os órgãos competentes da Câmara de Vereadores procurarão estabelecer, com o propósito de parcelas manifestamente inaplicáveis e de preservar a unidade e exequibilidade dos planos do Executivo.

Art. 149. Enquanto prevalecer o critério de discriminação de verbas à base de unidades administrativas, os responsáveis pelos planos e programas municipais e pela elaboração orçamentária zelarão por que os recursos solicitados não traduzam simplesmente as necessidades das repartições, mas se enquadrem num esquema de prioridade e de objetivos por atingir.

Art. 150. Os órgãos do sistema orçamentário da P.D.M. diligenciarão, ademais, por introduzir, no processo de elaboração e execução da lei municipal de meios, os princípios e práticas que a literatura técnica e a experiência de outros povos e do governo federal brasileiro vêm consagrando como os mais recomendáveis.

Art. 151. Para fins de utilização imediata, os créditos considerar-se-ão registrados e distribuídos pelo Tribunal de Contas à vista da publicação da lei orçamentária ou dos decretos de abertura dos extra-orçamentários.

§ 1.º Quando a repartição beneficiada ou responsável pela destinação do crédito não estiver individualizada, a distribuição aguardará por comunicação da Secretaria Geral de Finanças a respeito.

§ 2.º Os créditos consignados a despesas com material, inclusive aquisição de veículos, e com obras de edifícios públicos distribuir-se-ão, em princípio, ao departamento competente da Secretaria Geral de Administração, procedendo-se às redistribuições que o departamento solicitar.

Art. 152. Antes do início de cada exercício financeiro, o órgão central de planejamento e orçamento submeterá à aprovação do Prefeito, por intermédio dos Conselhos Administrativos da Prefeitura (Conselho pleno), um

calendário de suprimentos bancários às repartições municipais, para que estas possam ocorrer às despesas previstas.

§ 1.º O calendário será organizado de acôrdo com as previsões de realização da receita, apresentadas pela Secretaria Geral de Finanças, e as conveniências de realização oportuna das despesas, segundo a opinião das repartições interessadas.

§ 2.º Mediante exposição de qualquer das partes, ouvido o órgão central de planejamento e orçamento, o Prefeito poderá alterar o calendário.

Art. 153. No Banco da Prefeitura do Distrito Federal S. A. a Secretaria Geral de Finanças abrirá contas especiais para o Gabinete do Prefeito e o de cada Secretário Geral, e para cada um dos Departamentos, Subprefeituras, autarquias, órgãos autônomos, serviços industriais e repartições de hierarquia equivalente.

§ 1.º Os suprimentos a essas contas especiais far-se-ão independentemente de requisição das repartições, por meio de ordens da Secretaria Geral de Finanças ao Banco, expedidas na conformidade das indicações do calendário referido pelo artigo anterior.

§ 2.º As contas serão movimentadas por cheques nominais ou ordens de pagamento do dirigente da repartição creditada, como um fundo único para todas as despesas.

§ 3.º A comprovação de gastos pelos dirigentes proceder-se-á anualmente, dentro de 60 dias do término do exercício ou, no mesmo prazo, a contar da data em que o dirigente deixar a comissão.

§ 4.º Ocorrendo mudança de dirigentes, o substituído, temporária ou definitivamente, comunicará ao Banco o número do último cheque ou ordem emitidos, pedirá o saldo da conta que movimentava, e solicitará, à Secretaria Geral de Finanças, a transferência do saldo para o nome de quem vier a sucedê-lo.

§ 5.º Extratos de contas e cópias das ordens de suprimentos, bem como notícia de outros fatos referentes à execução da despesa, deverão ser fornecidos aos órgãos de controle ou aos diretamente interessados, na oportunidade e com os esclarecimentos que forem desejados. Em nenhum caso, porém, o documento principal transitará pelos órgãos de controle para simples fim de anotação, nem esta condicionará ou prejudicará a realização dos atos subseqüentes.

Art. 154. Até o último dia do exercício, os subprefeitos, diretores de departamentos e autoridades em condição idêntica remeterão ao Tribunal de Contas e à Secretaria Geral de Finanças relação das despesas que, a seu critério, devam ser escrituradas como efetivas e levadas à conta de "restos a pagar". Do relacionamento constarão os saldos de dotações correspondentes a obras não concluídas, e as quantias empenhadas para material já encomendado e para serviço já ordenado ou executado.

Parágrafo único. À vista das relações de restos a pagar, a Secretaria Geral de Finanças providenciará o encerramento da conta bancária de cada repartição, relativa ao exercício findo, e providenciará também a abertura, si-

multâneamente com a do novo exercício, de uma segunda conta destinada àquele fim exclusivo.

Art. 155. O Prefeito do Distrito Federal criará delegações do Escritório Central de Compras junto a repartições municipais que as justifiquem, havendo concordância da Secretaria Geral de Administração.

§ 1.º À Delegação de Compras caberá adquirir o material de uso especializado, necessário à repartição junto da qual funcione. Uma Delegação de Compras poderá servir outras repartições que necessitem, em menor escala, do mesmo material.

§ 2.º Cada Delegação constituir-se-á de um representante do Escritório Central, que deverá ser especializado em compras, e de dois representantes da repartição ou grupo de repartições servidas, e funcionará no regime próprio dos órgãos colegiais.

§ 3.º Enquanto não se constituir delegação (ou delegações) para a compra de determinada espécie ou classe de material, e nos casos de materiais cuja freqüência e vulto de compra não justifiquem a criação de uma delegação, o Escritório Central ficará diretamente incumbido de proceder às aquisições.

Art. 156. Os atos relativos à aquisição de material, sejam contratos, ajustes, acôrdos ou quaisquer outros, inclusive as ordens ou instrumentos de pagamento, não estão sujeitos a registro prévio pelo Tribunal de Contas.

Art. 157. Tôdas as aquisições de material para os serviços municipais far-se-ão por meio de concorrência, pública ou administrativa, ou de coletas de preços.

Parágrafo único. O Poder Executivo baixará regulamento para os processos de aquisição de material e, por atos especiais:

I — relacionará, anualmente, os artigos que, por circunstâncias de momento, não poderão ser adquiridos sem prévia e expressa autorização do Prefeito ou dos Secretários Gerais;

II — determinará, periodicamente, por proposta dos Conselhos Administrativos da Prefeitura (Conselho pleno), os limites em dinheiro acima dos quais se exigirá coleta de preços, concorrência administrativa ou concorrência pública, e as hipóteses em que o Prefeito ou o Secretário Geral de Administração poderão dispensar exigências processuais.

Art. 158. Para adjudicação de serviços de obras e outros observar-se-ão, naquilo em que forem aplicáveis, as mesmas cautelas e formalidades que vierem a ser adotadas na aquisição de material.

Art. 159. A lotação numérica das repartições municipais será fixada por ato do Executivo, cabendo à Secretaria Geral de Administração distribuir ou redistribuir o pessoal disponível.

Parágrafo único. A distribuição ou redistribuição de pessoal far-se-á diretamente para cada Subprefeitura ou Departamento, segundo as necessidades de serviços e os programas de trabalho, respeitados os limites da lotação numérica. Dentro das Subprefeituras ou dos Departamentos, a movi-

mentação do pessoal é da competência do subprefeito ou do dirigente departamental (art. 138, II, a).

Art. 160. A fim de atender as necessidades de fixação de pessoal em algumas repartições de saúde pública e em outras igualmente especiais, o Prefeito poderá determinar, por decreto, uma lotação privativa de cargos para aquelas repartições. A lotação de que aqui se cogita não prejudicará, de nenhuma forma, a posição do servidor na sistemática do quadro único; impedirá, contudo, que êle tenha exercício em repartição diferente da do cargo que ocupa.

Art. 161. Os órgãos de pessoal, de material e transporte, e de orçamento, setoriais ou regionais, organizar-se-ão de maneira a prestar não apenas os serviços requeridos pela repartição em que se integram, mas também visando a apoiar os departamentos da Secretaria Geral de Administração, quer fornecendo-lhes elementos solicitados, quer executando tarefas que por êstes lhes forem assinadas.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 162. A fim de atender as responsabilidades pela direção e chefia dos órgãos previstos nesta Lei, são criados os cargos constantes da tabela (Anexo III), todos isolados e de provimento em comissão. Conseqüentemente, ficam extintos os cargos de direção ou chefia correspondentes a situações abolidas ou transformadas, respeitado o disposto nos arts. 1.º e 4.º das Disposições Transitórias.

Art. 163. Para os encargos de chefia de órgãos cuja estruturação cabe ao Executivo (Serviços do nível subdivisivo, Seções e equivalentes), e para as Divisões e mais unidades das Subprefeituras, serão instituídas funções gratificadas.

§ 1.º O orçamento municipal incluirá dotação específica para a despesa com gratificação das funções de chefia contempladas neste artigo.

§ 2.º Dentro das disponibilidades orçamentárias, o Prefeito poderá criar ou extinguir funções gratificadas.

Art. 164. Constituem atribuições precípuas do pessoal das carreiras de Guarda e Oficial de Vigilância, reduzidas estas ao estritamente necessário por lei competente, e obedecida a lotação que fôr estabelecida pela Secretaria Geral de Administração, a guarda e a defesa das propriedades e valores municipais, inclusive florestas do Distrito Federal.

Art. 165. No primeiro ano da vigência desta lei, a Prefeitura adotará um programa que será conhecido como o "Programa Administrativo do Prefeito" e que, em complemento aos programas de saúde pública, de educação e cultura, e outros de administração específica, tratará dos aspectos instrumentais da administração.

§ 1.º O objetivo final e permanente do "Programa" referir-se-á à melhoria progressiva das condições de operação e custo da maquinaria administrativa, mas aos seguintes pontos será dada alta prioridade:

I — contatos do público com a administração de modo que se consultem as legítimas conveniências daquele;

II — revisão das normas e rotinas burocráticas, com o propósito de simplificá-las;

III — efetiva utilização de pessoal, dentro de um plano definido de valorização, profissional e social, dos servidores da Prefeitura;

IV — suprimento de administradores, de todos os níveis, bem preparados e competentes, e de pessoal para funções de assessoramento da chefia.

§ 2.º O “Programa” dividir-se-á em seções, de acordo com a estrutura administrativa da Prefeitura, cada qual sob a atenção de responsável pela área ou setor correspondente e por ele prestigiada de forma inequívoca. As seções ficarão sujeitas a uma revisão anual, para que se apreciem os resultados obtidos e se apresentem os planos imediatos de reformas e ajustamentos.

§ 3.º Em rubrica distinta, o orçamento municipal consignará créditos para financiamento do “Programa Administrativo do Prefeito”, os quais não poderão aplicar-se noutros fins nem servir para compensar despesas de outra classe.

Art. 166. E’ instituído o Fundo de Reservas Naturais, destinado ao financiamento da desapropriação de áreas de reserva florestal ou que devam ser reflorestadas, e ao de serviços relativos à conservação e restauração da natureza.

§ 1.º O Fundo será constituído por:

a) dotações especialmente consignadas nos orçamentos de União ou da Prefeitura;

b) arrecadação de uma “taxa florestal”, que fica criada, sobre loteamentos no Distrito Federal, à base de Cr\$ 0,50 (cinquenta centavos) por metro quadrado da área total loteada;

c) importâncias em dinheiro decorrentes das taxas sobre corte de árvores e de multas aplicadas por infração às leis florestais;

d) outras importâncias classificadas como receita industrial do Departamento de Recursos Naturais;

e) quaisquer receitas municipais sobre as propriedades localizadas ou as atividades exercidas dentro dos limites das áreas florestais;

f) doações e outros recursos provenientes de particulares e instituições privadas ou públicas

§ 2.º Todas as disponibilidades do Fundo serão depositadas em conta especial no Banco da Prefeitura. O Diretor do Departamento de Recursos Naturais movimentará essa conta, por meio de cheques nominais.

§ 3.º A única formalidade a que estão sujeitas as despesas do Fundo é a da sua prévia autorização pelo Conselho Florestal do Distrito Federal. A autorização referir-se-á à espécie e total de despesas e não a cada pagamento.

§ 4.º Anualmente, perante o Tribunal de Contas, o Diretor do Departamento de Recursos Naturais comprovará as despesas do Fundo.

Art. 167. Fica constituída uma “Conta de Estoque”, pela qual se atenderão despesas com a compra, para armazenagem, de material de uso mais

geral e freqüente nas repartições públicas, a fim de que estas possam ser abastecidas de modo rápido e satisfatório.

§ 1.º O Poder Executivo é autorizado a abrir créditos especiais até o montante de cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00), destinados à referida conta. Estes créditos serão distribuídos no Departamento de Suprimentos e instalações da Secretaria Geral de Administração, e aplicados na forma prevista para os créditos em geral.

§ 2.º Dos recursos próprios de cada repartição o Departamento de Suprimentos e Instalações providenciará a dedução do valor dos fornecimentos a ela feitos pela "Conta de Estoque", creditando a "Conta" em igual importância, para subseqüentes aquisições de renovação e desenvolvimento do estoque.

§ 3.º No segundo mês do ano, o Secretário Geral de Administração designará uma comissão que procederá ao inventário do material e ao exame dos lançamentos da "Conta de Estoque", encaminhando-se seu relatório ao julgamento do Tribunal de Contas.

Art. 168. Em qualquer órgão colegial da Prefeitura, quando ocorrer substituição ou designação em meio de período, o novo membro apenas completará o tempo restante ao substituído ou do período vencendo-se os mandatos na época regulamentar.

Art. 169. Fica extinta a Superintendência de Transporte. Seus serviços, seus estabelecimentos, seu pessoal e todo seu acervo serão redistribuídos nos termos das determinações expressas desta lei ou em consequência de atribuições por ela conferidas.

Art. 170. Atendendo ao desenvolvimento que alcançarem as atividades do Departamento de Recreação e Turismo, bem como a Administração dos Estádios Municipais, em seus objetivos econômicos e educacionais, poderá o Prefeito transferi-los à jurisdição, respectivamente, da Secretaria Geral de Economia e da Secretaria Geral de Educação e Cultura. Também, conforme as exigências demonstradas pela experiência, poderá o Prefeito repartir, por dois Departamentos, as atividades atribuídas nesta lei ao Departamento das Subprefeituras, ficando, nesse caso, automaticamente criados: um cargo de Diretor de Departamento e quatro cargos de Diretor de Divisão, todos em comissão.

Art. 171. Continuam em vigor as leis e regulamentos que disponham sobre organização e funcionamento dos serviços municipais, e sobre suas relações com outras instituições públicas e com o público em geral, desde que não contrariem, explícita ou implicitamente, os preceitos desta lei.

Art. 172. Fazem parte integrante desta lei os Anexos ns. 1, 2 e 3 que encerram, respectivamente:

Anexo n.º 1 — a fixação das áreas correspondentes às Subprefeituras;

Anexo n.º 2 — a delimitação das áreas florestais ou "non aedificandi";

Anexo n.º 3 — a relação dos cargos em comissão, com os respectivos padrões de vencimentos, que ficam criados, em substituição aos existentes.

Art. 173. A presente lei entrará em vigor 30 dias depois de sua publicação.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 1.º A execução desta lei processar-se-á por etapas, adotando-se a nova estruturação administrativa mediante a expedição de decretos executivos, em que serão especificados, além dos serviços, os recursos em pessoal, material, instalações e financeiros com que será implantado e funcionará inicialmente cada órgão.

Art. 2.º Para orientar a implantação de cada órgão e elaborar os projetos dos competentes atos executivos, o Prefeito designará Comissão Especial, presidida pelo Chefe do Serviço de Planejamento, e subordinada ao Secretário Geral de Administração.

§ 1.º A Comissão desdobrar-se-á em tantas Subcomissões quantas forem julgadas convenientes.

§ 2.º Procederá a Comissão de forma que, dentro do prazo máximo de 2 anos, esteja em plena execução a presente lei, para o que fica o Prefeito autorizado a tomar tôdas as providências necessárias, inclusive no que se refere ao previsto parcelamento e distribuição das dotações orçamentárias.

Art. 3.º Fica, ainda, o Prefeito autorizado, por 2 (dois) anos, a abrir créditos especiais, com validade por igual período, até o montante total de Cr\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros), compensados na forma da legislação em vigor, automaticamente registrados no Tribunal de Contas e distribuídos à Secretaria Geral de Administração, para que se atendam as despesas, de qualquer ordem, com os trabalhos deferidos à Comissão aludida no artigo anterior, bem como as demais despesas, que se realizarem, com a implantação mesma dos órgãos reorganizados ou criados por esta lei.

Art. 4.º As nomeações e designações para os cargos e funções criados nesta lei só serão permitidas após a implantação dos competentes serviços.

Art. 5.º Enquanto não se completar a rede de serviços ora transferidos às Subprefeituras, tornando auto-suficientes cada uma das áreas, os estabelecimentos hospitalares, os de ensino secundário ou profissional, e outros em condições análogas continuarão servindo à população do Distrito Federal, sem qualquer preocupação de jurisdições territoriais.

Art. 6.º A partir do exercício de 1956 e pelo prazo de cinco exercícios, o orçamento da Prefeitura consignará, anualmente, ao Departamento Municipal de Geografia, o crédito de quarenta milhões de cruzeiros (Cr\$ 40.000.000,00), para execução da carta cadastral do Distrito Federal.

(Continua)

*Relatório sobre a Situação Econômica e Financeira
do País (*)*

WAGNER ESTELITA

SUMÁRIO

I — Introdução — II — Situação econômica do país — 1 — Declínio da taxa de crescimento do país em 1956 — 2 — Perspectivas no princípio do corrente ano — 3 — Pressões inflacionárias — a) Contribuição do Setor Público — b) Concentração Regional da Renda Nacional — c) Contribuição do Setor Privado — 4 — Perdas nas Relações de Preços com o Exterior — 5 — Alguns Fatos Favoráveis — III — Situação Financeira da União — 1 — Execução Orçamentária em 1956 — 2 — Situação no corrente exercício — 3 — Proposta Orçamentária para 1958 — 4 — Dívida Pública Interna — IV — Problemas administrativos — V — Breves considerações sobre a mudança da Capital Federal — VI — Conclusões.

Senhor Presidente e Senhores Deputados:

Determina o Regimento Interno desta Câmara, em seu artigo 174, que "Dentro de 30 dias do recebimento, pela Câmara, do Projeto de Orçamento, o Presidente da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira fará um relatório sobre a situação econômica e financeira do país, sugerindo as providências legislativas reputadas indispensáveis à boa ordem das finanças públicas".

Trata-se de inovação do Regimento atual, pois o anterior mandava que o referido documento fosse apresentado ao fim do exercício financeiro. Não desejo discutir o acêrto, ou não, da nova medida, mas apenas assinalar que, desde sua vigência, ela ainda não pôde ser rigorosamente cumprida e isso, entre outros motivos, porque o prazo é realmente exíguo para o exame e posterior análise de todos os aspectos fundamentais da Proposta, tanto mais quanto ele coincide com o período em que o Presidente da Comissão se vê a braços com a organização inicial dos trabalhos orçamentários, circunstância acentuada no caso do orador que este ano, por deliberação espontânea e generosa de seus companheiros

de trabalho, foi elevado pela primeira vez, a tão honroso quanto difícil pôsto.

Esta a razão principal do retardamento em cumprir-se, neste passo, o mandamento regimental. Não era possível sacrificar, para tal fim, atividades que dizem mais de perto com os trabalhos propriamente de apreciação e encaminhamento do projeto da Lei de Meios.

Mas se o dispositivo visava, como certamente visa a que o Presidente da Comissão externasse considerações que sirvam ao melhor exame, pela Câmara, do Projeto de Orçamento, podemos assinalar a oportunidade do relatório, dado que ainda não foram submetidos, a este plenário, os principais Anexos da Proposta Orçamentária para 1958.

Devo registrar, e faço-o com alegria, que os trabalhos da Comissão de Orçamento, até a presente data, se vêm desenvolvendo de maneira plenamente satisfatória. Embora não se pudesse rigorosamente cumprir o calendário fixado para os relatórios, e isso por motivos de força maior, independentes de nossa vontade, tudo nos autoriza a crer que atingiremos, com algum esforço de recuperação de tempo,

(*) Discurso proferido pelo Deputado WAGNER ESTELITA, Presidente da Comissão do Orçamento e Fiscalização Financeira (de acôrdo com o art. 174, do Regimento Interno), com os apartes.

ao objetivo de permitir que a Comissão ultime o trabalho de apreciar as emendas de plenário na 1.^a quinzena de setembro.

Para tanto venho contando com elevado espírito de cooperação dos relatores e com a dedicada ajuda dos prestimosos funcionários da Diretoria de Orçamento, além da assiduidade e da cooperação também da grande maioria dos colegas componentes da Comissão.

Por outro lado — e isso é o que mais importa — os elementos da Comissão de Orçamento, mantendo, de resto, uma tradição nos trabalhos desse órgão técnico, vêm apreciando a Proposta e respectivas emendas com acentuado espírito público, acima de suas conveniências partidárias, desenvolvendo suas atividades dentro de harmonioso espírito de equipe e tendo sempre em vista os superiores interesses da coletividade. No que se refere à procura do equilíbrio orçamentário, é assunto que será abordado, inclusive com a focalização dos obstáculos encontrados, em lugar próprio deste relatório.

Todos sabemos, demais, das condições difíceis em que trabalham os órgãos técnicos desta Casa, condições que assumem aspectos de particular relêvo na Comissão de Orçamento, por força da natureza de suas atividades que requereriam maior assessoramento, melhores equipamentos, melhores instalações, melhor documentação.

Circunstância que deve ser ressaltada é a de que, em virtude do Regimento, a Comissão de Orçamento não tem competência para a apreciação de matérias que interessam vitalmente ao exame da Lei dos Meios, como é o caso das leis tributárias que condicionam os problemas da Receita e de uma série de proposições que influem no comportamento da Despesa.

Depois de designados os diversos relatores, na forma do Regimento, a Comissão iniciou os trabalhos de discussão das emendas de plenário no dia 26 de junho e até o momento em que se elabora este relatório pode apresentar os seguintes resultados:

8 subanexos já votados na Comissão e 3 dependendo, apenas, da apreciação de emendas adiadas. Nos 8 subanexos referidos, 7 já foram votados pelo Plenário, sendo que 4 deles se encontram no Senado.

A Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, apreciando 307 emendas dos citados subanexos, aprovou redução de despesas que atinge a Cr\$ 1.465.320.000,00.

Cumpra, finalmente também, registrar, porque de inteira justiça, que o plenário da Câmara vem demonstrando confortador espírito

de compreensão a nossas atividades e assim é que se pôde rigorosamente cumprir tanto o prazo para a apresentação das emendas à Proposta como o da entrega das listas de subvenções.

Feitas essas considerações preliminares, passo ao relatório, propriamente, em que, dentro das contingências regimentais de tempo, procurarei abordar os seguintes capítulos principais: Situação Econômica do País; Situação Financeira da União e Problemas Administrativos.

Entendo que um documento da natureza deste relatório, notadamente no que se refere à situação econômica e à situação financeira deve ser ao mesmo tempo franco e objetivo, focalizando serenamente os aspectos favoráveis e desfavoráveis da questão, com o único propósito de expor a realidade.

II — SITUAÇÃO ECONÔMICA DO PAÍS

1. Declínio da taxa de crescimento do país em 1956

Entre os fatos que impressionam o observador da economia brasileira nos dias correntes, sobressai, como consequência de um conjunto de causas internas e externas, a diminuição do crescimento econômico do País, no decurso do ano p. passado, e isso sem embargo das circunstâncias favoráveis, que oportunamente serão ressaltadas. Assim é que a taxa de aumento do Produto Nacional em termos reais foi, segundo estimativas preliminares, de cerca de 3% em 1956, depois de ter alcançado a elevada média anual de 5,5% no período 1948-1955. A taxa de incremento real *per capita* caiu, por conseguinte, de 3% no citado período para 0,6% em 1956. Tudo faz crer que esse declínio, verificado em 1956, não pode ser considerado ocasional. Prevê-se, infelizmente, nos círculos de especialistas em assuntos econômicos, que se trata de uma tendência determinada pelo desaparecimento das condições que propiciaram a excepcional expansão do período 1948-1955, tendência que se esperava se manifestasse acentuadamente desde 1955. Na verdade, somente uma imprevista exportação favorável de café ocasionada, em parte, por acontecimentos fortuitos, impediu que tal se verificasse desde aquele ano. Contudo já naquele ano, as estimativas do Produto Nacional revelavam um aumento menor em termos reais — 4,6% no total e 2,5% *per capita* em 1955 contra 5,8% no total e 3,3% *per capita* no período 1948-1954 — do que a média dos seis anos anteriores.

2. Perspectivas no princípio do corrente ano

As perspectivas que se abriram à economia nacional no início do corrente ano deixavam transparecer claramente a presença de certos fatos negativos de grande significação econômica, felizmente contrabalançados, pelo menos em parte, por alguns outros de prováveis efeitos benéficos.

Dentre os acontecimentos capazes de projetar, nos dias atuais e no futuro imediato, elementos perturbadores do processo econômico do País, distinguem-se a persistência de fortes pressões inflacionárias, oriundas seja do setor público, seja do setor privado, e, bem assim, novas perdas na relação dos preços de intercâmbio com o exterior.

3. Pressões Inflacionárias

a) Contribuição do Setor Público.

A contribuição do setor público para o revigoramento do processo inflacionário revela-se através de um *deficit* orçamentário da União, de proporções jamais vistas, determinado substancialmente por considerável elevação dos vencimentos do pessoal militar e civil, com fundas repercussões na procura global de bens e serviços, especialmente os do consumo. E' de justiça declarar-se que as conseqüências desse *deficit* de caixa geral do Tesouro da União, que montou a quase 25 milhões de cruzeiros, só não foram mais desastrosas para a economia nacional graças à utilização, em volume sem precedentes, do saldo dos ágios, ao uso mais intenso de outros recursos à disposição do Banco do Brasil, e à política monetária adotada em meados daquele ano — embora de aplicação consideravelmente mais rigorosa no setor privado da economia. Assim sendo, a emissão de papel reduziu-se ao total de 11,5 bilhões de cruzeiros, ou seja, um incremento de 16,6%, o menor, em termos relativos, dos últimos quatro anos. Contudo, o aumento dos meios de pagamento (papel moeda mais depósitos à vista) foi de, aproximadamente, 32%, ou seja, mais 38,6 bilhões de cruzeiros.

O potente foco inflacionário em que se transformou o orçamento do Governo Federal ganha, porém, novo alento no corrente exercício com outra execução orçamentária com *deficit* vultuosíssimo, quase de igual montante ao de 1956.

Os resultados nefastos de tão elevados quão inoportunos *deficits* orçamentários, pois que verificados quando a Nação já se encontrava sob o domínio de acentuado processo inflacionário, são ampliados pela permanência

de graves pontos de estrangulamento da economia nacional. Entre estes distinguem-se, desde logo, as condições precárias dos transportes que se vêm registrando há longos anos, particularmente nos ramos ferroviário e marítimo. Cabe aqui reconhecer, corajosamente, a responsabilidade do poder público em uma política de salários e de empreguismo, que vem elevando sistematicamente desde alguns anos a fôlha de pagamentos de pessoal a níveis já agora substancialmente superiores aos das receitas normais dos transportes. Daí resulta, obviamente, o abandono ou o relaxamento de boas práticas de manutenção e de substituição oportuna dos materiais utilizados, e a acumulação de dificuldades consideráveis à modernização dos equipamentos e à melhoria da eficiência. Esta é, aliás, a situação dominante nas autarquias industriais do Governo Federal. Não é de estranhar, pois, tenha sido o Tesouro Nacional compelido a entregar a tais autarquias, segundo ressalta o Sr. Presidente da República, em sua Mensagem ao Congresso Nacional, de 15 de março p. passado, quase 11 bilhões de cruzeiros, dos quais 7 bilhões só para pagamento do aumento de vencimentos. A isto se adicionem mais 4,5 bilhões de cruzeiros consignados no Orçamento da União naquele ano, a título de auxílios e subvenções. No orçamento proposto para 1958, ainda se encontram quantitativos da ordem de 14 bilhões de cruzeiros para esse fim.

Criam-se, desse modo, sérios embaraços à realização das condições indispensáveis a que a Nação possa aproveitar convenientemente suas imensas possibilidades de mais rápida expansão econômica. Não será exagero dizer-se que o êxito de qualquer programa realista, que vise ao abastecimento regular, mais abundante e mais barato, dos centros de produção e de consumo do País, depende essencialmente da adoção de soluções econômicas racionais nas atividades de transportes e comunicações. Neste caso não há muitos caminhos a escolher.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — V. Exa., com extraordinária precisão, faz o diagnóstico da crise brasileira, e o faz através de um discurso sem adjetivos, mas com substantivos: algarismos e mais algarismos. Parece que podemos concluir, desde já, que V. Exa. anuncia o empobrecimento da Nação brasileira em termos do produto nacional. A Nação empobreceu nestes últimos anos, de acordo com o seu magnífico relatório. V. Exa. vai, agora, determinar as causas desse empobrecimento, se não estou enganado, pois afirmou que o produto nacional caiu ao nível alarmante de 0,6%, anualmente, algarismos, presumo eu,

que só se encontram na Coréia ou em países semelhantes.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Não desejaria interromper o relatório a esta altura. Entretanto, esclareço, agradecendo a generosidade das palavras do nobre colega, que acentuei, no relatório, o decréscimo, em 1956, da taxa de crescimento em relação ao período 1948-1955, segundo os motivos apontados.

As delongas na aplicação de soluções que conduzam a mais altos padrões de eficiência, com os agravantes que se vão acumulando no curso do tempo, em um País como o Brasil, de alta taxa de aumento da população, de intenso crescimento das aglomerações urbanas, de vasto território nacional e já em adiantada fase de industrialização em algumas zonas do seu território, só pode resultar na formação de um legado maldito para o futuro, sob a forma de um amontoado de complexos e penosos problemas econômicos, sociais e políticos.

Nunca é demais ressaltar que as dificuldades de transportes e comunicações, acrescentadas das de armazenagem, têm efeitos perniciosos, bem conhecidos sobre os padrões de consumo e de produção das populações. Quanto aos baixos níveis de consumo, o fato é observável facilmente no Brasil especialmente nas populações localizadas em regiões mais afastadas dos grandes centros da produção industrial e da produção do café. E assim ocorre, seja em consequência das altas tarifas cobradas, seja pela irregularidade, insuficiência e insegurança dos serviços. Estas circunstâncias adversas dos transportes ensejam a rápida e vertiginosa elevação dos preços das mercadorias, à medida que elas percorrem o território nacional, e aprofundam as desigualdades na distribuição da Renda Nacional pelas várias regiões do País.

O Sr. SÉRGIO MAGALHÃES — Permite-me V. Exa. um aparte?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com prazer.

O Sr. SÉRGIO MAGALHÃES — O brilhante relatório de V. Exa. vem demonstrar que, apesar do nosso grande desenvolvimento industrial, continuamos com a característica de país subdesenvolvido: desequilíbrio econômico profundo. O nosso problema se agrava ainda mais porque precisamos de crescimento da renda real, não só para sobrepassar o crescimento da população, como para não nos deixar em grande desnível relativamente aos demais países, que estão progredindo numa taxa elevada de crescimento *per capita*.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com muito prazer e com os melhores agradecimentos,

incorporo ao meu discurso as palavras sempre fundamentadas e brilhantes de V. Exa.

Tais dificuldades constituem, por outro lado, elementos limitativos da retenção do mercado interno. Representam por conseguinte, fatores restritivos da expansão industrial e do aprimoramento da tecnologia utilizada nos demais ramos das atividades econômicas nacionais, inclusive agropecuárias. Os mais altos índices de produtividade e os mais elevados padrões de vida somente ocorrem nos países em que prevalece a mais avançada divisão do trabalho e se utiliza a tecnologia mais aprimorada. Uma e outra só se tornam possíveis, entretanto, em um sistema de produção em grande escala, de produção em massa, a qual está condicionada à extensão do mercado. E, pelo menos no interior de um país, ou na ausência de restrições quantitativas ou discriminações severas contra o comércio interregional ou internacional, os mercados serão tanto mais extensos quanto mais baratos, mais rápidos, mais seguros, mais regulares, enfim, mais fáceis os transportes de mercadorias e de pessoas a longas distâncias.

O Sr. OCTÁCIO NEGRÃO — Permita-me, V. Exa. acaba, justamente de apontar a causa profunda. A razão do desequilíbrio econômico do Brasil é essa que V. Exa. descreve. Não é culpa do Governo, nem do Parlamento.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito obrigado a V. Exa.

Duas consequências muito sérias advêm da longa persistência dessas dificuldades, quais sejam:

1.^a) O retardamento do estabelecimento de mais intensa e salutar divisão do trabalho dentro do País;

2.^a) tendência à crescente concentração da renda nacional em determinadas zonas do País, exatamente onde já são maiores as facilidades de transportes e comunicações e o fornecimento de energia elétrica. Quanto ao resto do território nacional, só tende a agravar-se, por longos anos, o círculo vicioso dos baixos níveis de consumo, de eficiência e de produção, com seu cortejo de elevada incidência do analfabetismo e de padrões inferiores de instrução e de saúde, isto é, de civilização.

b) Concentração Regional da Renda Nacional.

Os desníveis na distribuição da Renda Nacional por regiões estão aumentando continuamente em nossos dias, pela ocorrência de maior taxa de crescimento nas zonas mais de-

senhadas. E' claro que este fato não resulta exclusivamente das deficiências aqui apontadas. Decorre, sem dúvida, de um conjunto de condições, entre as quais os transportes ocupam certamente uma posição muito importante.

A esse respeito, julgo oportuno transcrever algumas considerações que, sobre a conjuntura econômica brasileira, tive ocasião de tecer perante a X Conferência dos Governadores da Bacia Paraná-Uruguai, realizada em Goiânia no ano de 1955:

"Essa desigualdade de distribuição da riqueza, longe de se atenuar, tende ao contrário a agravar-se progressivamente por força de uma série de fatores, dentre os quais se destacam:

1.º) forte defasagem entre o ritmo de desenvolvimento propiciado por uma economia industrial solidamente protegida e a inevitável estagnação de uma economia agrária primitiva e estrangulada pela carência de transportes e de assistência técnica e financeira;

2.º) a perda de substância econômica por parte da economia rural é ainda agravada por indispensáveis medidas de controle cambial e proteção tarifária, que impedem a importação de bens de consumo e canalizam grande parte da receita cambial das exportações para o financiamento do desenvolvimento industrial dos grandes centros urbanos;

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Muitíssimo certo, V. Exa. toca no ponto visceral da questão: é o sacrifício da lavoura, a industrialização a qualquer preço. Parabéns a V. Exa.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Obrigado a V. Exa.

3.º) a esses fatores ligados à própria estrutura econômica do país, junta-se todo um complexo mecanismo de canalização de recursos financeiros para o Distrito Federal e outros grandes centros, representado pelas arrecadações feitas pelo Tesouro Nacional, rede bancária, companhias de seguros e capitalização institutos de previdência, etc."

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Perfeito.

O Sr. WAGNER ESTELITA — As dificuldades de superação de estágio de subdesenvolvimento das áreas mais atrasadas, nas quais vive, infelizmente a maioria da população brasileira tornam-se maiores, por outro lado, pela tendência, que nelas se verifica, de fuga de certas parcelas dos seus parcos capitais, e, bem assim, de muitos dos melhores ele-

mentos das respectivas populações economicamente ativas, atraídos pelas mais altas remunerações, pelas maiores possibilidades de emprego, pelas comodidades e melhores condições de vida, das regiões mais prósperas.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Infelizmente, desgraçadamente, esse é o panorama social do Brasil.

O Sr. WAGNER ESTELITA — A distribuição da Renda Nacional pelas diferentes regiões do País reflete bem a diversidade de estruturas econômicas e de padrões de vida a que nos referimos. Verifica-se, por exemplo, que nos oito anos compreendidos de 1947 a 1954, inclusive, a participação de cada grande região na Renda Nacional foi, em média, 1,9% para o Norte, 10,2% para o Nordeste, 36,4% para o Leste, 49,2% para o Sul e 2,3% para o Centro-Oeste. Se restringirmos a análise a limites territoriais mais restritos veremos que somente o Estado de São Paulo e o Distrito Federal juntos produzem 48,2% da Renda Nacional.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Permite-me? Não é de admirar, Excelência, porque no Distrito Federal e em São Paulo, estão concentrados cerca de 80% dos meios de pagamento do Brasil.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Este é assunto, aliás, que abordarei mais adiante.

Observou-se, entretanto, no decurso desse período, a melhoria da posição relativa na região Sul, cuja percentagem subiu de 47,7 para 50,1% entre os bienios 1947-48 e 1953-54. Em 1955 esta percentagem já atingia a 51%. Quanto às outras regiões, somente a Centro-Oeste melhorou sua posição relativa, em parte do período acima referido mas já em 1955 retornava à modesta percentagem inicial de 1,9%. Se fizermos as comparações em termos de renda *per capita*, veremos que as diferenças já eram grandes no bienio 1947-48, e que tenderam a acentuar-se no transcurso do período em foco.

c) Contribuição do Setor Privado:

A contribuição do setor privado para a inflação se consubstanciou na tendência de elevações gerais de salários, de lucros e de preços, em parte estimulada pelo comportamento do setor público, acima comentado.

A intensidade das repercussões dessas condições gerais desfavoráveis se mede pela elevação dos índices de preço. Assim é que o índice geral dos preços por atacado sofreu em 1956, incremento de 19%, superior ao de 1955. Os índices do custo de vida, por seu lado, também apresentaram fortes elevações nos dois maiores centros populacionais do

País, o Distrito Federal e município de São Paulo, com percentagens de aumento da ordem de 19 a 22%, respectivamente. Um pouco menor, portanto, na Capital da República, e um pouco maior na capital do Estado de São Paulo, do que no ano anterior.

Tem-se, aliás, uma visão mais nítida do ímpeto da inflação no último ano, quando se confronta o crescimento do Produto Nacional em termos de preços correntes, da ordem de 25%, com o seu crescimento real, de 3%, mencionado no início desta exposição.

4. Perda das Relações de Preços com o Exterior

Pelo segundo ano consecutivo, foram registradas, em 1956, novas perdas na relação dos preços de intercâmbio com o exterior. Desta vez, embora se trate de movimento de pouca monta, os preços dos produtos importados aumentaram, em média, em maior proporção do que os dos nossos produtos exportáveis.

Cria-se, por este lado, uma situação desvantajosa para a Nação, que se vê na contingência de oferecer maior quantidade dos seus produtos em troca dos produtos estrangeiros de que necessita.

Essa redução do poder de compra dos produtos nacionais de exportação, em termos de mercadorias e serviços estrangeiros, preocupando pelos seus reflexos sobre o ritmo do desenvolvimento econômico do País, pois pode resultar imediatamente em maiores limitações da nossa capacidade de importar, a menos que venhamos a dispor de maior concurso de capitais estrangeiros. De qualquer forma, é suscetível de tornar mais penoso o processo de desenvolvimento econômico do País, quer pelas dificuldades existentes de expansão das nossas exportações, quer pela extraordinária dependência, em que ainda se encontra a economia nacional, do suprimento exterior de máquinas e equipamentos.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Permite V. Exa. um aparte?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com prazer.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Nobre colega, a respeito dessa perda nas nossas relações de trocas internacionais, creio que V. Exa. deve ter obtido informações muito precisas acerca das responsabilidades do Governo junto ao Eximbank e outros organismos internacionais. Como V. Exa. sabe, as obrigações do Brasil, nesse setor, são de ordem de duzentos milhões de dólares anuais. Como não dispomos, na nossa balança comercial,

tampouco na balança de pagamento, na balança de capitais, de elementos para pagar esses duzentos milhões de dólares, temos, além da perda de substância nas relações de troca, de encarar a possibilidade de suspender o pagamento desses duzentos milhões de dólares anuais, em consequência do que, marcamos para uma espécie de *funding*, iniciado, aliás, quando prorrogamos várias das prestações junto a esse estabelecimento e, inclusive, junto a um grupo de banqueiros norte-americanos. Perguntaria a Vossa Excelência se, na realidade, no seu brilhante relatório, constam esses dados como fontes inspiradoras.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Esclareço ao meu nobre colega, em primeiro lugar, que esta exposição será completada com alguns dados que integram a parte final deste relatório. Em segundo lugar, a preocupação dominante de todo o relatório, por parte do orador, não é nem a de atacar, nem a de defender, mas, simplesmente, a de expor.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Grato a V. Exa. Queria apenas chamar a atenção para o aspecto, que é fundamental na política cambial.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Realmente, é um aspecto importante, e agradeço particularmente a contribuição de V. Exa.

E' oportuno recordar, neste ensejo, que nos últimos dez anos, cerca de 50% dos investimentos em capital fixo, das empresas deste País, corresponderam a máquinas e equipamentos importados.

5. Alguns Fatos Favoráveis

Relativamente aos fatos favoráveis à economia nacional ocorridos nos últimos 18 meses, três dentre eles merecem destaque especial, quais sejam:

1.º) declínio do índice geral dos preços por atacado e, bem assim, do índice do custo da vida no Distrito Federal, no transcurso do último trimestre do ano próximo passado. Ainda nos primeiros quatro meses do corrente ano revelaram tendências a variações moderadas;

2.º) obtenção de saldos favoráveis, tanto no balanço de transações correntes, como na Conta de Capital do balanço de pagamentos em 1956. Daí resultou uma elevação de US\$ 91 milhões, em todas as moedas, das disponibilidades líquidas em divisas, do Banco do Brasil. A isto se alia a expectativa de bons resultados também no corrente ano;

3.º) a obtenção, ainda em 1956, de financiamentos e inversões diretas estrangeiras no montante de US\$ 628,7 milhões, destinados ao aparelhamento adequado de setores básicos da economia nacional.

A efetiva utilização desses financiamentos proporcionará ao País, entre outras, indispensáveis e inadiáveis aquisições de equipamento para os transportes ferroviário, marítimo e aéreo, além de possibilitar a expansão da Usina de Volta Redonda e das usinas elétricas de Paulo Afonso, Camargos e Itutinga, sem que daí decorram imediatamente novas restrições às importações de bens e serviços para outros setores da economia nacional.

O Sr. OCTÁCILIO NEGRÃO — Permita V. Exa. Dizia, há poucos dias, aqui, um nobre colega que a operação do trigo tinha sido feita disfarçadamente, a fim de se obterem recursos para investimentos no País. Acaba V. Exa. de anunciar que em 1956 conseguimos o total de 628 milhões e 700 mil dólares. Vê, pois, V. Exa. que não foi preciso a operação do trigo para obtermos expressivo e volumoso financiamento.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito obrigado a V. Exa.

O balanço desses fatos positivos e negativos dá-nos a sensação de que nos será possível manter, no corrente ano, a taxa de crescimento da economia nacional estimada para o ano próximo passado. Sérios problemas se colocam, entretanto, para um futuro não muito distante, resultantes de condições internas e externas da produção e comercialização dos poucos produtos de exportação de que o País dispõe. E' profundamente desconfortante notar-se o agravamento da dependência da economia nacional em relação a um único produto, como ocorreu o ano próximo passado, em que o café voltou a produzir 70% da receita de exportação do País. E' de notar-se, demais, a perda continuada de posição relativa do nosso café no exterior e a ascensão de cafés de qualidade inferior ao nosso, como é o caso do Robusta Africano.

III — SITUAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO

Ao entrarmos no exame mais pormenorizado da situação financeira do Governo Federal cumpre observar, desde logo, que o orçamento não tem sido utilizado, entre nós, como poderoso instrumento de política econômica, a serviço de um programa governamental que vise, simultaneamente, ao desenvolvimento e à estabilidade da economia nacional. Refiro-me à estabilidade como sendo

a situação em que não se verifica inflação ou depressões acentuadas. Tem faltado, portanto, ao orçamento, necessária adequação às linhas dominantes da conjuntura econômica nacional.

Já em outras oportunidades, inclusive nos debates desta Câmara e no relatório que apresentei, no ano passado, como relator do orçamento da Valorização Econômica da Amazônia, tenho acentuado que o orçamento somente se integrará em seu verdadeiro sentido de expressão, em cifras, de planos de trabalho quando tivermos, orientando o conjunto da atividade governamental, um Plano Diretor a longo prazo, dividido em planos parciais que correspondam aos diversos exercícios financeiros.

Somente assim o orçamento perderá o seu atual caráter mais ou menos empírico e somente assim se limitará o inevitável arbítrio com que se elabora a Proposta no Executivo e se aprecia e emenda a Lei de Meios no Legislativo.

1. Execução Orçamentária de 1956

Acusou a execução do orçamento da União, em 1956, o elevado *deficit* de 32,9 bilhões de cruzeiros, ou seja, importância superior aos *deficits* acumulados desde a instituição do regime republicano.

O orçamento para esse exercício fôra votado com um *deficit* de apenas meio bilhão de cruzeiros, sendo que os créditos especiais, transferidos de exercícios anteriores, não ultrapassam de um bilhão e meio. A receita e despesa orçadas atingiram, respectivamente, 71,0 e 71,5 bilhões de cruzeiros. Conquanto fôsse reconhecido algum otimismo na previsão da receita, as perspectivas de *deficit* agravaram-se, acentuadamente, após o reajustamento do pessoal civil e militar da União extensivo às autarquias industriais federais, para o qual foram abertos, inicialmente, créditos correspondentes a 13 bilhões de cruzeiros mas que na realidade absorveram 30 bilhões.

Aos 71,5 bilhões, autorizados pela lei orçamentária, vieram incorporar-se, além dos créditos transferidos, os créditos abertos e registrados pelo Tribunal de Contas, no montante de 41 bilhões. Sem contar com os gastos que seriam realizados sem crédito, de acordo com o artigo 48 do Código de Contabilidade da União, o *deficit* do exercício, em potencial, eleva-se a cerca de 43 bilhões de cruzeiros, uma vez que, para uma previsão de receita de 71 bilhões, contrapunham-se autorizações de despesas equivalentes a 114 bilhões.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Permite V. Exa. um aparte?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Pois não.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Senhor Deputado, quero, para aliviar a aridez dos números que V. Exa. vem enunciando dessa tribuna, evocar um poeta mineiro, Sr. CARLOS DRUMOND DE ANDRADE, naquele poema "Tinha uma pedra no caminho, no meio do caminho tinha uma pedra". Pois bem; no caminho do Sr. Presidente da República a Câmara colocou esta pedra — um *deficit*, só na parte de despesas improdutivas, de Cr\$. 30.000.000.000.00. E ainda há Deputado que sobe a essa tribuna, para exigir faça o Governo economia, realize obras e subjuguem a inflação.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Obrigado a V. Exa.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Permite V. Exa. um aparte?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com prazer.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Em todo caso, havia uma pedra no caminho de S. Exa., que foi retirada. Abriram a estrada para o Sr. JUSCELINO KUBITSCHEK, oferecendo-lhe cento e tantos bilhões de cruzeiros em ágios, com que, conforme o nobre orador declarou ao iniciar seu brilhante discurso, se tem coberto por parte do *deficit* orçamentário. Como vê V. Exa., a estrada do Senhor Presidente da República é mais suave do que supunha o nobre Deputado aparteante...

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito obrigado aos nobres colegas, pelos apartes.

Esclareço ao Deputado OCTACÍLIO NEGRÃO que tratarei circunstancialmente, em parte posterior do relatório, do assunto focalizado por S. Exa.

Além do montante extraordinário das despesas previstas, havia ainda a considerar parcela de gastos de natureza extra-orçamentária, relativa aos resíduos passivos de exercícios anteriores (restos a pagar e fundos), que seriam liquidados no exercício de 1956, porquanto o seu montante global já atingia, nesse ano, 14 bilhões de cruzeiros.

Diante de um *deficit* que podia superar 50 bilhões de cruzeiros, foram adotadas providências no sentido de: reduzir os gastos no exercício, mediante cortes definitivos ou transferência de despesas para futuros exercícios; programar mensalmente os gastos indispensáveis a fim de reduzir a pressão sobre a caixa do Banco do Brasil; melhorar o processo de arrecadação; reajustar as tarifas dos serviços industriais do Estado; financiar o de-

ficit residual com recursos não inflacionários; reduzir o preenchimento de vagas no serviço público federal. Essas medidas, inegavelmente, produziram seus frutos. No que se refere ao plano de economias orçamentárias, o seu maior êxito residiu na transferência de despesas nêle relacionadas, porquanto, fixado em 93 bilhões de cruzeiros, foi durante o exercício reduzido a 7,2 bilhões, dos quais 2,1 bilhões foram realmente cortados. Os restantes 5,1 bilhões foram levados a "restos a pagar".

Mesmo com a adoção das medidas acima, o *deficit* contábil do exercício ainda atingiu a cifra já mencionada de 32,9 bilhões de cruzeiros, alcançando a despesa e a receita escrituradas (excluída a parcela decorrente de encampação de papel-moeda, no total de 3,7 bilhões, registrada como receita e despesa), respectivamente, 103,3 e 70,4 bilhões. Das despesas escrituradas 87,1 bilhões, ou seja, 84,3% foram realmente despendidos. A diferença entre o *deficit* escriturado e o de caixa resulta da inclusão, no *deficit* escriturado do "quantum" relativo às despesas classificadas em "restos a pagar" e "fundos" no total de 12,8 bilhões, e no montante dos gastos realizados em exercícios anteriores e somente regularizados no exercício de 1956, no valor de 3,4 bilhões de cruzeiros. Assim, não houvessem os executores do orçamento adiado o pagamento das verbas levadas a "restos a pagar" e "fundos", o *deficit* de caixa orçamentário ter-se-ia elevado a 29,5 bilhões de cruzeiros, ao invés dos 16,7 bilhões efetivamente registrados.

Sabido que o volume das despesas autorizadas exceto os créditos destinados à regularização de despesas realizadas em exercícios anteriores e as atendidas com recursos especiais (como por exemplo os decorrentes da Lei n.º 2.426 de fevereiro de 1955, que dispõe sobre encampação de papel-moeda), atingiu, em 1956, o total de 114 bilhões de cruzeiros, observa-se que a contenção dos gastos, resultante da execução das medidas acima assinaladas, foi de 27 bilhões, ou seja, de 24%. Entretanto, da parcela não utilizada no exercício, 13 bilhões de cruzeiros tiveram simplesmente adiada sua realização, pois, levados à conta de "restos a pagar" e "fundos", elevaram o saldo devedor dessas contas para cerca de 23 bilhões de cruzeiros. Desejo chamar a atenção para esse processo de contenção de gastos públicos. Embora o seu mérito seja o de diminuir a pressão sobre a caixa do Tesouro Nacional num determinado período, a sua constância nos últimos anos tem inegavelmente desvirtuado suas vantagens. Num processo cumulativo, vem o

saldo dêsses resíduos passivos crescendo rapidamente, haja vista que em fins de 1948 era de um bilhão, já em fins de 1956 se elevava a 22 bilhões, devendo atingir, no final do exercício corrente, a importância de 30 bilhões de cruzeiros. Com prazo fatal para a liquidação, êsses débitos, que crescem acentuadamente, já começam a pressionar a caixa do Tesouro e a elevar o *deficit* financeiro do exercício. Além disso, outras despesas, durante a execução orçamentária da União, comumente ainda agravaram o *deficit* do Tesouro. Daí a razão de os *deficits* financeiros divergirem constantemente dos *deficits* orçamentários. O quadro a seguir mostra o comportamento dêsses *deficits* nos seis últimos exercícios:

RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS

E FINANCEIROS

(Em bilhões de cruzeiros)

ANOS	ORÇAMEN- TÁRIOS	FINANCEIROS (NO BANCO DO BRASIL)
1951.....	+ 2,8	+ 2,0
1952.....	+ 2,3	+ 2,6
1953.....	- 2,9	- 5,1
1954.....	- 2,7	- 4,0
1955.....	- 7,6	- 5,7
1956.....	- 32,9	- 24,0

Englobando os gastos orçamentários com os extra-orçamentários, o *deficit* de caixa do Tesouro no ano passado alcançou 24 bilhões de cruzeiros, assim distribuído:

Bilhões de
cruzeiros

a) <i>deficit</i> de caixa orçamentária	16,7
b) diferença entre pagamentos e recebimento de depósitos e fundos	2,4
c) despesa realizada sem crédito	4,0
d) cobertura de <i>deficit</i> de Estados e Municípios	0,8

O Sr. MÁRIO MARTINS — Permita-me um aparte?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com prazer.

O Sr. MÁRIO MARTINS — Declarou V. Exa., com a autoridade que toda a Casa e a Nação lhe reconhecem, terem sido atendidas as medidas preconizadas para obtenção do equilíbrio orçamentário, dentre elas destacando-se o reajuste de tarifas. Em verdade, é do conhecimento de todos que o chamado rea-

juste representa grande majoração de tarifas. Referiu-se V. Exa. ao plano de economia, de maneira global. Indago se no trabalho de V. Exa., nessa parte há alguma discriminação, Ministério por Ministério, ou se trata de cifras globais.

O Sr. WAGNER ESTELITA — A apreciação que fiz é de natureza global, relativamente ao exercício de 1956.

O Sr. MÁRIO MARTINS — Poderia V. Exa. então dar aproximadamente, a percentagem do plano de economia referente ao Ministério da Educação, ou da Saúde, por exemplo, em confronto com as pastas Militares?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Confesso a V. Exa. que, relativamente ao exercício de 1956, não disponho, neste momento, da discriminação precisa, por unidades administrativas.

No tocante ao plano de economia — aliás, já do conhecimento geral — para o exercício corrente há, realmente, grande diferença entre o sacrifício imposto aos Ministérios Militares e o atribuído aos Ministérios civis.

O Sr. MÁRIO MARTINS — Obrigado a V. Exa.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Para a cobertura dêsse extraordinário passivo, o Tesouro Nacional contou com recursos originários do Banco do Brasil, além do modesto financiamento representado por emissão de Letras do Tesouro, cujo total líquido máximo atingiu somente 2,3 bilhões de cruzeiros, e tomadas por bancos. Essa ajuda, conquanto da maior utilidade, é de curta duração porquanto êsses títulos, em virtude de legislação atual, são resgatados dentro do exercício em que são emitidos.

Ainda que para o financiamento do *deficit* residual do exercício, se esforçassem as Autoridades Monetárias no sentido de melhor aproveitar os recursos disponíveis, mesmo com sacrifício da linha de crédito do Banco do Brasil às outras atividades econômicas, foi impossível evitar-se que as emissões de papel-moeda atingissem elevado nível. Nesse ano foram emitidos 11,5 bilhões de cruzeiros, dos quais 10,5 bilhões para atender aos redescontos do Banco do Brasil, que os destinava à cobertura do *deficit* financeiro do Tesouro Nacional.

Com êsse processo relativamente cômodo de financiar os gastos federais, o débito a curto prazo da União junto ao seu banqueiro — o Banco do Brasil — vem crescendo acentua-

damente. Salvo as encapações de papel-moeda, que se vão tornando um hábito na administração financeira federal, nenhuma possibilidade tem o Tesouro de resgatar essa desvirtuada dívida flutuante.

O Sr. RAIMUNDO PADILHA — Quer dizer: o Tesouro Nacional é o agente número um da inflação, através do Banco do Brasil.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Entre os fatores de pressão inflacionária, inumerarei vários, incluindo naturalmente, o que em conjunto está sendo apreciado agora.

Atualmente esse débito ascende a cerca de 37 bilhões de cruzeiros, o que deve custar ao Governo em juros a importância de, aproximadamente, 2 bilhões por ano. Essa situação, mesmo com a operação de encaptação à vista, porquanto já há projeto de lei referente ao assunto no Congresso, tende a agravar-se em virtude do *deficit* residual do exercício corrente. E' de se salientar que o apressamento do projeto em teia, bem como, o reajustamento da importância a ser encampada, é do maior interesse para o Governo, pois a protelação do mesmo está custando ao Tesouro o pagamento de elevados juros, muito embora seja o mesmo beneficiado com as operações de redescontos originadas pelos seus *deficits*.

Forçoso assinalar que os *deficits* orçamentários têm representado uma constante na vida financeira do País. Nos países economicamente mais desenvolvidos que o nosso é da maior importância o ajustamento dos gastos públicos à real capacidade financiadora das suas economias. Nesses países é de todo ilógico afastar-se da prática de financiamento das despesas públicas sem suficientes recursos. O crédito particular suplementa os investimentos governamentais quando os recursos orçamentários não os atendem. Assim é na Inglaterra, Canadá, África do Sul, Itália, Suécia, Estados Unidos, etc.

Entre nós a idéia, que me parece errônea (ou superada), de ser o *deficit* orçamentário um mal necessário tem persistido e se fortificado para desgraça nacional. O orçamento, público na maioria dos países é considerado como instrumento de política econômica da maior eficiência, menos no Brasil, até agora. Felizmente, nesse sentido, já começamos a dar os primeiros passos, embora ainda vacilantes. Necessitamos evoluir, e bastante, nesse particular. E' ilusório julgar que os investimentos programados além dos limites de financiamento não inflacionário justificam o *deficit* eventualmente registrado. O custo do empreendimento pode tornar-se socialmente

elevado e, conseqüentemente, antieconômico. Falta-nos o estabelecimento de planos financeiros capazes de cobrir os *deficits* orçamentários, uma vez que as medidas de ordem monetária, adotadas pelo Governo, embora necessárias, não têm a amplitude desejável.

A cobertura do *deficit* orçamentário com o auxílio de emissão de Letras do Tesouro tem ficado aquém da expectativa. A aceitação desses títulos é quase que compulsória e limitada. Além disso, sua emissão e resgate processam-se dentro do mesmo exercício, em virtude de dispositivo de lei vigente há mais de trinta anos. Essa inconveniência determinou o envio de anteprojeto de lei pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o qual ainda permanece em estudos nesta Casa. Visa principalmente a proposição em apêço ampliar o prazo de resgate desses títulos e elevar a sua atual remuneração até o máximo permitido por lei. Nos Estados Unidos, Inglaterra e outros países possuidores de mercados financeiros organizados, os títulos públicos constituem um excelente meio de financiamento do setor governamental, bem como, ótima forma de aplicação de poupanças por parte dos particulares ou empresas. Além disso, esses mercados proporcionam às Autoridades Monetárias condições para o controle quantitativo do crédito, através da contração ou expansão que a compra ou venda desses títulos provoca sobre o encaixe bancário, aumentando-lhe ou reduzindo-lhe a capacidade.

No Brasil, o estabelecimento de mercado semelhante tem encontrado até agora o maior impedimento no processo inflacionário constante. Ninguém pensa em adquirir voluntariamente títulos de renda fixa; há uma inclinação para os negócios imobiliários, reconhecidamente mais compensadores em período de depreciação monetária. Com a contenção do processo inflacionário podemos admitir tal mercado. Como chegar, entretanto, a essa situação se o principal foco inflacionário tem sido representado, justamente, pelos *deficits* das finanças públicas? Se alguma coisa tem que ser feita para o rompimento dessa cadeia, outra não será que a mais irrestrita obediência ao equilíbrio orçamentário, mesmo com toda a antipatia que tal atitude possa acarretar. Sinceramente, não vejo outra solução mais adequada para o problema. Há paliativos, há medidas de emergência; contudo, seus efeitos são efêmeros e enganadores.

Para se ter uma idéia da nossa política orçamentária, basta dizer que no ano passado,

a receita orçamentária tornou-se insuficiente para atender aos gastos de custeio do Governo. O custeio da máquina administrativa e as transferências feitas a outras entidades públicas descentralizadas para o mesmo fim, montaram no ano passado a cerca de 70 bilhões de cruzeiros, enquanto as despesas de capital totalizavam 25 bilhões. Reconhecida a rigidez das despesas de custeio, só um maior corte nas verbas destinadas aos investimentos poderia reduzir o elevado *deficit* do exercício, cuja composição resultou, inclusive, do financiamento, pelo Governo Federal, de *deficit* de administrações estaduais e municipais no valor de 800 milhões de cruzeiros.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Permita V. Exa. Nesta altura do exame que está fazendo da conjuntura, eu me permito dizer a V. Exa. que o corte na verba de investimentos representará um desestímulo no emprêgo. E como há uma política de restrição de crédito para o particular, segue-se que ficaremos com duas fontes de combate ao emprêgo no Brasil. Assim, poderemos cair no fenômeno oposto: o desemprego. Esta a ponderação que desejava constasse do discurso brilhante de V. Exa.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito obrigado a V. Exa.

Os dispêndios realizados à conta do orçamento dos créditos transferidos, dos créditos abertos no exercício, do *deficit* de autarquias e dos resíduos passivos, atingiram um nível demasiadamente alto, em face dos recursos financeiros disponíveis. Com isso não restou outro caminho senão a emissão de papel-moeda.

Sob o aspecto monetário, o *deficit* do Tesouro exigiu uma acentuada recomposição do crédito de que as Autoridades Monetárias puderam dispor no ano passado. Observa-se, no quadro abaixo, a particular posição ocupada pelo financiamento do Tesouro. Não houvesse a receita líquida dos ágios contribuído com 16,7 bilhões de cruzeiros e procurado o Banco do Brasil conter o seu crédito, as emissões de papel-moeda teriam sido bem maiores. Mesmo assim, o *deficit* das operações globais das Autoridades Monetárias com a economia atingiu em 1956, 14,8 bilhões de cruzeiros, para cuja cobertura se valeram de 12,3 bilhões de papel-moeda e de 2,5 bilhões de recursos depositados pelos bancos privados à ordem dessas Autoridades.

AUTORIDADES MONETÁRIAS

OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO EM 1956

Saldos em milhões de cruzeiros

ITENS	APLICAÇÕES	RECURSOS
Tesouro Nacional (posição líquida).....	+24.348	—
Governos Estaduais e Municipais.....	+ 1.328	+ 308
Autarquias e Outras Entidades públicas.....	— 201	+ 2.200
Operações ligadas às reservas internacionais.....	+ 1.907	— 1.692
Compra e Venda de Produtos.....	— 114	—
Saldo líquido de ágios.....	—	+16.832
Operações com o público.....	+10.133	+ 2.193
Outras Contas.....	+ 1.169	+ 3.955
 SOMA.....	 + 38.570	 + 23.796
 SALDO LÍQUIDO TOTAL.....		 + 14.774

2. Situação no corrente exercício

As perspectivas financeiras para o exercício em curso não são menos pessimistas. Não há também como livrar-nos este ano de elevado *deficit*. O Orçamento votado para o exercício já antevia que os gastos superariam

a receita em 18 bilhões de cruzeiros. Enquanto, por um lado, as despesas orçamentárias sofrerão acréscimos com a incorporação, às mesmas, dos créditos transferidos de exercícios anteriores e dos que serão abertos neste ano, por outro lado, é muito provável que a receita estimada na lei de meios em aprêço

esteja situada em nível superior à realidade. Ponderados esses fatores, reestima-se que as autorizações de gastos atinjam a 126 bilhões, enquanto a receita orçamentária, cêrca de 92 bilhões de cruzeiros. Ainda que alguma parcela deixe de ser realizada, é de se acreditar que o *deficit* orçamentário, excluído o montante de crédito destinado à regularização de despesa efetuada em exercício anterior mas provavelmente contabilizada em 1957, não seja inferior a 25 bilhões. No que tange ao *deficit* de caixa global do exercício, seu "quantum" pode ser estimado em, aproximadamente, 20 bilhões de cruzeiros, ou seja, cifra pouco mais baixa que a atingida no exercício de 1956. Haja vista que no fim do primeiro semestre, os adiantamentos feitos pelo Banco do Brasil ao Tesouro Nacional, bem como os recursos decorrentes da emissão de Letras do Tesouro, evidenciaram que o *deficit* financeiro da União já era de 18 bilhões de cruzeiros. Embora haja possibilidade dêsse passivo reduzir-se nos próximos meses, em decorrência do maior afluxo da receita, do imposto de renda, que é mais volumosa de julho a setembro, seu agravamento nos últimos meses do exercício, contudo, deverá alçá-lo a nível mais elevado que o assinalado no fim dos primeiros seis meses. E' bem verdade que essa situação poderá ser modificada com a incorporação de parte dos atuais recursos de ágios cambiais à receita orçamentária da União ainda êste ano, com a competente aprovação do projeto relativo às tarifas aduaneiras, todavia êsses recursos poderão no máximo reduzir o *deficit* do exercício de cêrca de cinco ou seis bilhões de cruzeiros, desde que o projeto se converta em lei ainda no corrente mês. E' de se observar que essa transferência de recursos do setor cambial para o fiscal, sob o ponto de vista monetário, em nada modifica a conjuntura atual no âmbito das Autoridades Monetárias.

Os dados disponíveis da execução orçamentária, relativas ao período de janeiro a março, indicavam que o *deficit* atingia a 3,5 bilhões de cruzeiros. Todavia, no fim dêsse período, o saldo líquido das operações financeiras do Tesouro no Banco do Brasil acusava um *deficit* de 5,3 bilhões. Em abril êsse saldo elevava-se a 6 bilhões, em maio a 10 bilhões e em fim de junho a cêrca de 12 bilhões de cruzeiros. Êsse agravamento da posição devedora do Tesouro junto ao seu banqueiro — o Banco do Brasil — é justificado pela deterioração do *deficit* financeiro do exercício.

O Sr. HERBERT LEVY — Estou acompanhando atentamente a magnífica exposição

que V. Exa. está fazendo sôbre a situação financeira, econômica e orçamentária.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com muita honra para mim.

O Sr. HERBERT LEVY — Concorrendo com as observações de V. Exa.; desejava ponderar que vi hoje uma das verbas atingidas pelo Plano de Economia, nessa preocupação evidenciada pelo Govêrno de combate à inflação, ou seja a relativa ao sistema de transportes e armazenamento da produção alimentícia do interior. Veja bem V. Exa. como a preocupação financeira de poupar recursos de emissões, se outros não houverem disponíveis, vai atingir a economia produtora e, em lugar de preencher o objetivo de combate à inflação, na verdade a agrava, porque com o estrangulamento dos meios de transporte, a produção continua perecendo nos principais centros produtores, notadamente o Norte do Paraná, e os mercados permanecem com carência de mercadorias. Êste é um exemplo típico da falta de critério na inclusão de verbas, realmente indispensáveis e inadiáveis, no Plano de Economia.

O Sr. OCTÁCILIO NEGRÃO — Não tem razão o nobre Deputado que acaba de apartear V. Exa. Ainda há pouco o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico emprestou ao Estado do Rio Grande, para silos, Cr\$... 220.000.000,00; à Estrada de Ferro Central do Brasil, para desenvolver suas linhas, Cr\$... 451.000.000,00. Somadas essas parcelas com outras destinadas principalmente aos Estados do Norte, e a Pernambuco, o total atinge a Cr\$ 1.200.000.000,00.

O Sr. HERBERT LEVY — Perdoe-me o nobre orador interromper a brilhante exposição que está fazendo, mas acontece que, exatamente hoje, visitei o Conselho Coordenador do Abastecimento, órgão instituído pelo próprio Sr. Presidente da República, e lá constatei o corte das verbas destinadas à Comissão Nacional de Silos e Armazéns a que me referi. Estou falando como V. Exa. vê, na certeza de que não posso ser contraditado.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Agradeço os apartes dos nobres colegas, mas lamento não poder intervir no debate focalizado, porque, inclusive, trata de assuntos que ainda serão abordados em muitos aspectos, no correr desta minha exposição.

Ainda que o *deficit* do exercício tenha proporcionado às Autoridades Monetárias, em fim de junho, um descaixe líquido de, aproximadamente 12 bilhões de cruzeiros, contra 10 bilhões em igual período do ano passado, o acréscimo líquido de papel-moeda atingiu,

no semestre, cêrca de 3 bilhões, enquanto no primeiro semestre do ano passado totalizava 3,7 bilhões. Explica principalmente êsse fato o aumento que o saldo líquido dos ágios vem acusando no corrente ano, em relação ao ano passado.

Confrontados com os do ano passado, os encargos orçamentários do Tesouro, êste ano, se apresentam bem mais elevados. Os Quadros I, II e III mostram os montantes dos dispêndios autorizados, bem como o volume dos créditos que provavelmente serão abertos até o fim do presente exercício. Através desses quadros observa-se que enquanto as despesas autorizadas para 1956 totalizavam 118.392 milhões de cruzeiros e as despesas do período de janeiro a março 12.698 milhões ou 11%, êste ano as despesas previstas para todo o ano atingem 126.000 milhões e os dispêndios dos três primeiros meses 16.904 milhões, ou 13%.

Do acréscimo das autorizações de despesa previstas para o exercício em curso, superiores às do ano anterior, em 7.608 milhões, cêrca da metade ainda resulta da elevação de vencimentos ocorrida no ano passado. E' que, por força de lei, a partir do corrente mês, o pessoal militar teve suas vantagens reajustadas aos níveis de vencimentos atingidos em 1956. Até então essas gratificações eram pagas com base nos vencimentos que vigoraram até fim de 1956.

Das despesas exclusivamente orçamentárias foram despendidas no trimestre em exame, 15.870 milhões de cruzeiros ou seja, 13,7% do total orçado. Dêsse montante, 14.024 milhões (88,4%), corresponderam às despesas ordinárias, enquanto os restantes 1.847 milhões (11,6%) correram à conta dos gastos de capital e despesas a classificar a conta do orçamento. Por conta dos créditos especiais registrados no exercício e transferidos de 1956, realizaram-se despesas no total de 721 milhões. Além dessas despesas, foram despendidas no primeiro trimestre do exercício em curso, 313 milhões de cruzeiros, nos termos do que dispõe o artigo 241 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública da União (despesas efetuadas sem crédito ou além do crédito).

Relativamente ao orçamento de receita (Quadro IV), sua execução, em confronto com a estimativa orçamentária, mostra que 13,6% da importância total prevista para o exercício foram recolhidos ao Tesouro, no período correspondente aos três primeiros meses de 1957. Considerando que a média do mesmo período nos últimos anos atingiu cêrca de 14,5%, estima-se que a provável

arrecadação do atual exercício, com a exclusão da provável receita das novas tarifas, atinja aproximadamente 92 bilhões de cruzeiros, ficando, assim, cêrca de seis bilhões aquém da respectiva estimativa orçamentária.

Comparativamente ao período de janeiro a março de 1956 a receita, conforme indica o quadro V, dos mesmos meses do ano em curso apresentou-se acrescida de 2.779 milhões de cruzeiros (26,1%), enquanto os dispêndios efetuados êste ano superaram os de 1956 em 4.206 milhões, (33,1%). Essa diferença na despesa resulta do fato de não onerarem a despesa do primeiro trimestre de 1956 os novos encargos decorrentes da majoração de vencimentos do funcionalismo, ocorrida em abril daquele ano. Êsses encargos atingiram, no ano passado, a média mensal de cêrca de 2,5 bilhões de cruzeiros.

De um modo geral a arrecadação dos principais impostos apresentou no trimestre regular melhoria. Entretanto, alguns dêles não atingirão suas respectivas estimativas excessivamente elevadas. Nestes casos estão os impostos de renda, consumo e sêlo, os principais tributos da União.

A fim de atender à caixa do Tesouro, o Banco do Brasil tinha adiantado ao Governo até março a importância de 7.885 milhões de cruzeiros, contra 4.334 milhões em igual período do ano passado. Com a finalidade de suprir a caixa do Tesouro Nacional, da emissão autorizada nos termos da Portaria n.º 8, de 4 de janeiro de 1957, do Ministério da Fazenda, com fundamento na Lei número 2.996, de 10 de dezembro de 1956 (lei de meios para o exercício em curso), a título de antecipação da receita até a importância de cinco bilhões de cruzeiros, foram colocados, até o fim do trimestre em aprêço, títulos no valor de 2.200 milhões de cruzeiros. Dessa importância, 575 milhões tinham sido entregues aos seguintes Governos:

Governo do Estado de Minas Gerais — Cr\$ 200 milhões.

Prefeitura do Distrito Federal — Cr\$ 300 milhões.

Prefeitura de Pôrto Alegre — Cr\$ 50 milhões.

Prefeitura de Belo Horizonte — Cr\$ 25 milhões.

Em fim do semestre êsses adiantamentos montavam a cêrca de 14 milhões, contra 12 em igual período de 1956. Além disso, o saldo das Letras do Tesouro colocadas, era da ordem de 4 bilhões de cruzeiros, dos quais, um bilhão, aproximadamente, tinha sido en-

tregue a Governos de Estados e Municípios para cobertura de *deficits* financeiros.

Do exposto conclui-se que o Tesouro Nacional, para a realização dos seus encargos, teve necessidade de levantar, no primeiro semestre, recursos equivalentes a 18 bilhões de cruzeiros, além dos proporcionados pela sua própria receita. No ano passado, nesta mesma época, esse financiamento se expressava em 13,5 bilhões, assim discriminados: Banco do Brasil 12,2 bilhões, Letras do Tesouro, 1,2 bilhão de cruzeiros.

3. Proposta Orçamentária para 1958

A Proposta Orçamentária, apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para o exercício financeiro de 1958, limita a despesa e estima a receita em, respectivamente, 120,7 e 111,1 bilhões de cruzeiros, evidenciando, assim, um *deficit*, de 9,6 bilhões. Entretanto, de acordo com a mensagem que acompanha a referida Proposta, esclarece Sua Excelência, o Sr. Presidente da República, que o *deficit* em questão deverá desaparecer com o aproveitamento dos recursos relativos às novas tarifas aduaneiras, prestes a serem aprovadas pelo Legislativo. Nessa Mensagem, o Chefe do Executivo diz: "O Governo adotou dois critérios fundamentais, inspirados pela sua política de combate à inflação e de estímulo às iniciativas que se orientam para o desenvolvimento econômico do País. Esses critérios essenciais são: (1) limitação das despesas ao montante provável das receitas a arrecadar; (2) adoção do plano de despesas que represente maior contenção possível dos gastos de custeio, em benefício de investimentos públicos diretamente ligados ao desenvolvimento econômico".

A Mensagem Orçamentária ressalta que o Governo emprega todo o esforço para debelar o surto inflacionário que tem assolado o País nos últimos anos e que a preparação do orçamento sem *deficit* corresponde à sua rígida disposição de utilizar os instrumentos capazes de "assegurar à Nação condições básicas de estabilidade econômica indispensáveis à mais rápida realização do progresso a que aspira".

Após analisar os aspectos básicos da conjuntura econômica nacional e chamar a atenção principalmente para o sentido econômico que os orçamentos públicos vão assumindo modernamente, apela o Chefe do Poder Executivo para o Congresso Nacional no sentido de que o equilíbrio orçamentário evidenciado na Proposta seja mantido.

Assinale-se contudo, que esse objetivo, sem embargo da generalizada disposição de atingi-

lo e dos esforços que a Comissão de Orçamento tem desenvolvido a respeito, não será facilmente concretizado.

Sem falar em possível superestimação da Receita, como antes assinalei — assunto que ainda depende de estudos mais apurados a serem conduzidos pelo Relator da Receita nesta Câmara — e mesmo contando, como tudo indica que poderemos contar, com a aprovação final da reforma tarifária em tempo útil, é preciso que se considerem, entre outras, as três seguintes circunstâncias:

1.^a) a de que a Proposta Orçamentária não considerou, devidamente, a estrita obediência a imperativos legais e até constitucionais — como é o caso, por exemplo, da Valorização Econômica da Amazônia e do Polígono das Sêcas — falha que terá de ser inevitavelmente corrigida pelo Congresso;

2.^a) a de que a Lei de Meios terá de sofrer a indispensável interferência legislativa e esta, embora também se orientando na redução ou corte de despesas consideradas desnecessárias ou adiáveis, sofrerá igualmente o impacto da aceitação de emendas que muitas vezes traduzem a proposição de medidas salutares em seus propósitos e em suas consequências;

3.^a) a de que sendo o potencial da despesa, em 1957, de 126 bilhões, como se verá mais adiante, deixa de ser uma atitude realística a de desejá-la, em 1958, inferior a 121 bilhões, como quer a Proposta.

O Sr. ALIOMAR BALEEIRO — Permite?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Pois não.

O Sr. ALIOMAR BALEEIRO — Pelo menos é uma velha lei observada há mais de cem anos; o crescimento progressivo da despesa pública em qualquer parte, em qualquer tempo.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Exato. Muito oportuno o aparte de V. Exa.

Aliás, como já fiz sentir, pessoalmente, aos elaboradores da Proposta e ao próprio Chefe do Poder Executivo, seria de todo aconselhável que o projeto da Lei de Meios, objetivando o equilíbrio orçamentário, e tendo em vista a nossa experiência parlamentar de longos anos, assegurasse a necessária margem para aquela interferência do legislador. Isto, evidentemente, enquanto o orçamento apresentar suas características atuais e até que ele se transforme, realmente, na expressão de um plano parcial em que se divida um Plano Diretor a longo prazo.

A Proposta, da mesma forma que no Orçamento vigente em 1956 e no do atual exer-

cício, apresenta as despesas públicas em três categorias básicas: Custeio, Transferências e Capital. O novo sistema significou, inegavelmente, um progresso em nossa técnica orçamentária pois que, entre outras coisas, permite a avaliação do custo das unidades administrativas. Os gastos de custeio destinados ao funcionamento da máquina administrativa do Estado acusam aumento de 7,1 bilhões sobre o total orçado para o corrente ano. Essas despesas, acrescidas das destinadas às transferências, formam o conjunto de despesas ordinárias, cujo total de 92,5 bilhões supera o constante no orçamento vigente de 6,5 bilhões, assim distribuído: órgãos civis 57,6 bilhões (+ 2,5 bilhões que no orçamento atual), órgãos militares 34,9 bilhões (+ 4,1 bilhões que no orçamento vigente). Para investimentos consigna a Proposta o montante de 39 bilhões, dos quais 28 bilhões integram planos do Governo Federal e os restantes 11 bilhões serão transferidos a órgãos públicos para a mesma finalidade. Esses investimentos, cujo total alcança quase o mesmo nível dos orçados para o corrente ano, seriam aplicados nos seguintes setores: Rodovias (2,4 bilhões); ferrovias (2,8 bilhões); portos, rios e canais (1,1 bilhão); educação (2,5 bilhões); energia elétrica (2,5 bilhões) inversões militares (4,2 bilhões) e planos especiais de obras contra as sêcas; valorização do Vale do Rio São Francisco; Amazônia; transferências de capitais para governos de Estados e Municípios; fundo de reaparelhamento econômico, num total global de 17,2 bilhões de cruzeiros.

As despesas com pessoal, cujo montante extraordinário já absorve uma exagerada taxa dos recursos ordinários do Tesouro estão merecendo, mais que outro item orçamentário, especial atenção de todos aqueles que se batem pela causa pública. Esses gastos, com todas as categorias, totalizam na Proposta a elevada cifra de 66 bilhões de cruzeiros. Dessa importância, somente às autarquias ferroviárias, de navegação e postal-telegráfica, cujo déficit crônico continua a desafiar a administração pública, serão destinados cerca de 14 bilhões de cruzeiros. Para o pessoal extraquadros e de obras estão previstos cinco bilhões. Para atender os gastos com o pessoal dos quadros próprios consigna a Proposta: 18 bilhões para o pessoal civil e 20 bilhões para o militar, cujas despesas já no corrente ano deverão suplantar as do pessoal civil (quadros próprios). Estas cifras, entretanto, ganham outras expressões quando se examinam outros fatores, como veremos mais adiante. Para os inativos são destinados: três bilhões para o pessoal civil e cinco bilhões

para o pessoal militar. É digna de nota a proporção que existe entre os dispêndios com pessoal ativo e inativo. As leis que dispõem sobre a matéria têm criado condições demasiadamente favoráveis e estimulantes a favor da inatividade, contrariamente aos interesses da economia nacional. Haja vista que atualmente as despesas com o pessoal ativo e inativo da administração centralizada acusam a seguinte proporção. Para o pessoal civil variam respectivamente, de 6 para 1. Para o pessoal militar de 4 para 1. Entre o grupoamento militar seu comportamento é: Guerra, 5 para 1; Aeronáutica (arma relativamente nova), 6 para 1 e finalmente Marinha onde alcança a proporção de 2 para 1. Acredito que os números são suficientemente convincentes. Urge, sem dúvida, pensar sobre o assunto.

Os índices percentuais dos gastos com pessoal acusam crescimento e atingem proporções que transformam o assunto num dos maiores problemas financeiros de nossa conjuntura. A continuarmos nesse ritmo, iremos, cada vez mais, sacrificando as finalidades essenciais do Estado, aquelas que lhe justificam a existência, em benefício das chamadas atividades meios ou instrumentais numa estranha inversão, que comprometerá irremediavelmente o desenvolvimento econômico do País.

Cumpra aqui salientar, como também o fez a Proposta, a "situação criada em torno dos dispêndios do pessoal constante dos recursos globais destinados a atender a programas específicos, a cargo das rubricas de Encargos Diversos e Desenvolvimento Econômico e Social". "Esses programas", salienta ainda a Proposta, "correspondem a encargos novos nos serviços públicos, para os quais a Administração estabelece, em caráter transitório, serviço paralelo aos órgãos normais de execução, permitindo-lhe pagar todas as despesas de material e recrutar pessoal eventual". Mas, de fato, os respectivos recursos se aplicam, em sua quase totalidade, nas despesas de pessoal. Os exemplos citados na Proposta são simplesmente estarrecedores.

Demais disso, como também assinala a Proposta, da Verba destinada a "obras", dependem-se, em média, 30% com pessoal.

A adição de todos esses dados ainda tornaria mais impressionante o vulto das despesas de Custeio da União.

Venho, de longa data, por todos os meios a meu alcance procurando alertar a opinião pública e chamar a atenção de todas as pessoas responsáveis para a gravidade da matéria. Mas nem sempre, infelizmente, tenho

obtido a receptividade e a compreensão que seriam de esperar. E' batalha em que me empenho desde 1951, em séries de artigos e entrevistas para a imprensa, no rádio, na televisão, em conferências e publicações, na tribuna e nos debates parlamentares, nos trabalhos das Comissões. Não posso, por isso, no momento em que me dirijo ao Parlamento e à Nação, por força de imperativo regimental, deixar de lado a renovação de advertências, agora mais que nunca oportunas.

Até aqui, desgraçadamente, as minhas modestas previsões têm sido confirmadas e em alguns casos ultrapassadas pelos fatos. Quando Secretário Geral de Administração da Prefeitura do Distrito Federal, durante a gestão do Prefeito JOÃO CARLOS VITAL, procurei focalizar e apontar os remédios para a impressionante situação do respectivo problema de pessoal e sua repercussão no mercado de trabalho da Capital da República, notadamente no da administração federal. Fui tachado de alarmista e inimigo do funcionalismo, mas os fatos vieram, posteriormente, confirmar tôdas as advertências. Tais, entretanto, as raízes do mal, que nem mesmo a alteração da Lei Orgânica do Distrito Federal, com o objetivo de conter aquela perturbação do mercado de trabalho, foi obedecida, seja pela Chefia do Poder Executivo local, seja pela respectiva Câmara Legislativa. E contra êsse flagrante atentado a uma lei maior, proposta pelo Executivo e aprovada pelo Congresso, a minha voz de protesto, no Parlamento, ficou inteiramente isolada.

O mais grave, porém, viria depois. Em obediência a um dispositivo estatutário, o Poder Executivo remeteu ao Congresso o Plano de Classificação de Cargos dos Servidores Civis da União, acompanhado do respectivo Plano de Pagamento. Minha responsabilidade no exame do assunto era acrescida pela circunstância de haver participado, quando o Plano ainda estava sendo elaborado no Executivo da respectiva Comissão de técnicos. Tratava-se de um trabalho de fôlego, sério sem dúvida que com as imperfeições peculiares a qualquer trabalho dessa natureza e facilmente corrigíveis na fase de apreciação legislativa. Não preciso nem seria oportuno recordar aqui todos os episódios que marcaram a tramitação legislativa da matéria e seu melancólico desfecho. O projeto foi crivado de numerosas emendas, muitas de sentido claramente demagógico e foram inúteis os esforços de alguns elementos para primeiro na subcomissão de Finanças (onde, por sinal, se chegou a um resultado razoável) e depois no plenário da mesma Comissão, conter-se a

proposição em termos suportáveis pelo erário que não desfigurassem as linhas fundamentais do Plano. De tal forma, porém, êste ficou irremediavelmente desfigurado que a solução final, a de adotar apenas um reajustamento de vencimentos, se transformou, por imposição dos fatos, em solução única, embora não evidentemente a melhor. O projeto foi renovado mais as circunstâncias atuais, acentuadamente agravadas, dificilmente permitirão que se atinja, em termos desejáveis, à solução da etapa preliminar e básica, que condiciona tôdas as demais etapas da administração de pessoal: classificação de cargos.

O que desejo assinalar, no momento, dentro da ordem de considerações que venho expendendo é que, durante a discussão do assunto, estimei que o custo do reajustamento civil e militar ultrapassaria a cifra de 20 bilhões de cruzeiros. Fui novamente acusado de alarmista e sobre mim novamente se atirou a pecha de inimigo do funcionalismo. Pois bem, os fatos, sempre os teimosos fatos, vieram posteriormente comprovar que aquela repercussão financeira superou a casa não dos 20 mas dos 30 bilhões de cruzeiros.

A mesma época em que se debatia o Plano de Classificação de Cargos dos servidores civis da União também se debatia o reajustamento dos militares. Propôs o Governo, na Mensagem respectiva, que se reajustasse o padrão de vencimentos dos militares mas que as vantagens continuassem a ser calculadas com base nos padrões anteriores. No Congresso, entretanto, foi determinado que também o reajustamento das vantagens, já com base nos novos padrões, se efetivasse 18 meses depois da lei, o que passou a vigorar no dia 1.º do corrente mês de julho. Votei contra a medida, na Comissão de Finanças, ressaltando não apenas o vulto da despesa, mas principalmente seus inconvenientes como fator determinante de novas reivindicações do funcionalismo civil. Mas a maioria da Comissão entendeu em sentido diverso, acolhido pelo plenário da Câmara, pelo Senado e pelo Poder Executivo, através da sanção final da lei.

O SR. PRESIDENTE — Deveríamos passar à votação da matéria constante da Ordem do Dia. Entretanto, o nobre Presidente da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira faz seu relatório por força de determinação regimental, de modo que continuará na tribuna até o término de seu trabalho.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Obrigado a V. Exa.

Sr. Presidente, já agora como Presidente da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e impressionado, assim que assumi o cargo, ao exame da proposta orçamentária para 1958, com a gravidade do problema, transmiti desde logo minhas apreensões não somente aos colegas da Comissão e a diversos líderes e vice-líderes na Câmara, mas também às altas autoridades da República, relativamente à entrada em vigor, este mês, da revisão de vantagens dos militares. Tais apreensões decorriam menos do vulto financeiro da medida, que de suas inevitáveis repercussões. Parecia-me de toda prudência que, pelo menos, se protelasse a vigência da medida e subscrevi um requerimento de urgência para o projeto do Deputado NESTOR JOST, requerimento que não pôde ter curso por falta de apoio regimental.

Oxalá desta feita os fatos me desmitam. Mas alimento fundados receios de que as consequências de praxe se seguirão: reivindicações do funcionalismo civil, já em plena articulação, e de outras categorias de servidores públicos.

O Sr. CID CARVALHO — Desejo cumprimentar V. Exa. pela brilhante exposição que faz. E, neste aspecto que está relatando, quero pedir a atenção do nobre orador, da Casa e do País, para os dramáticos reflexos que esses aumentos focalizados por V. Exa. tiveram nas máquinas administrativas dos Estados e dos Municípios, principalmente dos Estados mais atrasados, como os nossos do Norte. Basta dizer, por exemplo, que, há algum tempo, quando tratávamos da reestruturação dos quadros da Prefeitura de São Luís, vimos-nos a braços com as maiores dificuldades, porquanto um Secretário do Governo da Capital do meu Estado percebe menos do que um postalista da União, o que está trazendo embaraço à administração estadual. Não sei mesmo como poderemos manter um nível mínimo de administração e de técnica, nos Estados, com essa política de funcionalismo adotada pela União.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Agradeço o aparte de V. Exa., que antecipou, com muita felicidade, algumas repercussões que analisarei dentro em pouco.

Ao inevitável e vamos reconhecer que já agora em grande parte justo reajustamento dos servidores civis seguir-se-á o dos autárquicos, o das administrações locais, tudo coroado pela também inevitável revisão do salário-mínimo. Compor-se-á desta e de outras formas, o círculo vicioso que tem sido uma das tragédias de nossa vida financeira: alta de salários, determinando a elevação de

preços, e esta, a seu turno, deflagrando novas reivindicações salariais, com a conseqüente distribuição desigual da renda nacional, em progressivo desfavor da imensa maioria da população, que, como se sabe, vive de salários e ordenados. E' também da experiência brasileira que os reajustamentos salariais de civis e militares sempre se influenciam reciprocamente. Por outro lado embora não haja, evidentemente, equivalência de funções em um e outro campo, sempre se observou, entre os mesmos, relativa equivalência de retribuição, dado que a pressão do custo de vida igualmente em ambos influi.

Ora, do levantamento a que mandei proceder, para perfeito conhecimento da situação, observei que a recente revisão de vantagens dos militares vai alterar sensivelmente aquela relativa equivalência de retribuição, até recentemente verificada. Não nos iludamos, pois. As reivindicações surgirão com a mesma força das oportunidades anteriores, conforme tive ocasião de prever, na Comissão de Finanças, ano e meio atrás.

Evidente que a revisão de vantagens dos militares não é o único fator responsável pela perspectiva descrita. As sucessivas leis de favor, não raro fruto de incorrigível demagogia, estão também no bojo do problema. Haja visto, como exemplo, o recente e ruidoso caso dos tesoureiros. Já se tentara a providência e com prestigioso apoio, no Plano de Classificação de Cargos. Mas a emenda então vitoriosa, contra o nosso protesto, participou do malôro do Plano. Nem é preciso argumentar muito para mostrar que a elevação, acima dos níveis das funções de catedráticos e das de maior categoria no serviço público, de cargos para cujo exercício se exige apenas conhecimento do 2.º ciclo do ensino médio, vai gerar insatisfações e reivindicações de diversas classes de servidores.

O mesmo poderia ser apontado como conseqüência de ainda estar em vigor entre nós, com intensidade sem paralelo em outros países, o anacrônico e privilegiado regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais.

E não é só nisso que nosso país é um país singular. Tanto quanto seja de meu conhecimento, em nenhum outro país, exceção da Índia, são tão freqüentes os casos em que o funcionário passa a receber mais na inatividade, do que quando em serviço.

Todos sabemos da verdadeira corrida para a inatividade que se processa no seio de nosso funcionalismo, tanto civil como militar, em virtude de leis excessivamente liberais, votadas, no mais das vezes, sem que se tenha

a menor idéia de sua repercussão financeira, como aconteceu, entre muitas outras com a célebre e conhecida lei denominada "da praia".

Vale a reiteração neste momento, é um apêlo que, desta mesma tribuna, tive ocasião de dirigir à Câmara, quando aqui se votavam os reajustamentos dos servidores civis e militares: o de que não se delibere sobre qualquer medida relativa a pessoal antes de previamente calcular-se a respectiva repercussão financeira. Quando da votação do reajustamento militar foi preciso que se endereçasse um requerimento de informações ao Executivo, de minha iniciativa, pois que a Mensagem remetida solicitava apenas, a abertura dos "créditos necessários", aliás contra expresso menção constitucional que proíbe a concessão de créditos ilimitados.

O resultado dessa política de imprevisão e dos reajustamentos de vencimentos processados sem a verificação das disponibilidades do erário e sem a necessária correlação com a alta do custo de vida, está espelhado, com eloquência, na Proposta Orçamentária para 1958. Vejamos alguns dados.

Computando-se os gastos com pessoal civil e militar, ativo e inativo, e com pensionistas, chegamos à cifra de 66 bilhões de cruzeiros, representando mais de 50% das Despesas Gerais da União.

As despesas gerais com os órgãos militares atingem, desprezadas as frações, 38.988.677.330 dos quais, cerca de 28.400.000.000 são aplicados em pessoal, num índice que alcança quase 73%. Nos Ministérios militares, vemos que o da Aeronáutica despenderá segundo os dados da Proposta, com pessoal, 57,77%, das respectivas despesas gerais; o da Marinha, 60,47% e o da Guerra, nada menos que 84,83%.

Se esses índices percentuais ainda crescerem, nos próximos exercícios, e se medidas convenientes não forem adotadas, poderemos chegar em futuro não muito remoto ao resultado de contar o País com uma defesa nacional desaparelhada, constituída de soldados, marinheiros e aviadores sem tanks, navios e aviões.

Como ressalta a Proposta, do aumento proposto para os Ministérios militares (4.922.123.988) nada menos que 4.375.823.988 se destinam às despesas do custeio e apenas 546.300.000 às de capital.

Note-se que não incluímos, nos dados supra, referentes às despesas gerais com os órgãos militares, o que a União despense com a Polícia Militar do Distrito Federal

num total de 1.572.061.030. Se o fizermos, a importância relativa às despesas gerais subirá de 38.988.677.330 para 40.560.738.360 e as relativas aos gastos com pessoal nos órgãos militares atingirá perto de 30 bilhões de cruzeiros (29.884.381.030).

O Sr. DANIEL FARACO — O discurso de V. Exa. nesta parte é impressionante. Os fatos que V. Exa. aponta da tribuna, além de verdadeiros, são muito conhecidos. V. Exa. tem, entretanto, com a sua autoridade de Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, o mérito de expô-los à Câmara e à Nação, mostrando as consequências terríveis — não há outro adjetivo que se ajuste ao caso — do caminho que estamos trilhando. Certamente toda a Casa espera que o discurso de Vossa Excelência — onde o problema foi corajosamente colocado em seus verdadeiros termos — não fique apenas com uma declaração técnica, mas tenha efeitos políticos. Os líderes políticos do Congresso, os partidos políticos do Brasil devem atentar para esta situação que vai levando o País ao descalabro.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito agradecido ao oportuno aparte de V. Exa. Sinto-me extremamente sensibilizado com as generosas referências que nêle se contêm.

O Sr. JOSÉ GUIOMARD — Não discuto a autoridade de V. Exa. no exame desse problema, nem o patriotismo que inspiram suas palavras. Não endosso, porém, totalmente, a dramática advertência do Deputado DANIEL FARACO. V. Exa., com a inteligência brilhante que possui, devia também considerar, no meio de todos esses números impressionantes, um aspecto que não foi focalizado — o da despesa com inativos. Se são gastos lamentáveis, porque visem a sustentar elementos possivelmente úteis retirados prematuramente do trabalho, trazem, por outro lado, também alguma vantagem, de que não se pode duvidar, qual seja a do rejuvenescimento das Forças Armadas. De que outra forma se poderia conseguir isso?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Meu nobre colega, infelizmente, faltar-me-ia tempo para intercalá-lo neste relatório uma discussão longa com V. Exa. a respeito, mas estou certo de que, ao fim do debate, o plenário da Câmara me daria razão. Nada justifica a posição singular do Brasil em relação aos demais países do mundo. Os fatores que aqui atuam são os mesmos que verificamos em outras nações do mundo. De meu conhecimento, somente na Índia, além do Brasil, funcionários passam a ganhar, na reserva, mais do que na ativa.

O Sr. JOSÉ GUIOMARD — Aí há outra coisa, Sr. Presidente. Não sei até que ponto se possa estabelecer cotejo adequado entre despesa de material e de pessoal. Os números de V. Exa. são impressionantes mas V. Exa. não seria capaz de, tecnicamente, dizer, sob o ponto de vista, por exemplo, de defesa ou de segurança nacional, quais seriam os índices melhores de comparação entre o que deve ser gasto em despesas de pessoal e de material. Essa questão é complexa, transcendental.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Meu nobre colega, a questão é, realmente, complexa, e eu teria que fazer outro discurso para atender ao apêlo de V. Exa.

Estou assinando aqui apenas um crescimento, a meu ver, assustador desses índices que, de qualquer forma, segundo me parece, já estão na faixa do absurdo, tecnicamente.

O fenômeno do crescimento dos gastos militares, em verdade, não é peculiar ao meio brasileiro. Também se verifica em outros países, por força de contingências da conjuntura internacional. Mas certamente que os elevados índices das despesas militares

com pessoal dificilmente encontrarão paralelo em outros países.

O fenômeno ainda se tornará mais agudo se considerarmos que as despesas com pessoal militar se canalizam, em grande parte, para pessoal inativo e pensionistas, em cifra que atinge a quase 5,5 bilhões de cruzeiros.

Como consequência do exposto, sacrificam-se inevitavelmente, não apenas os encargos vitais e indispensáveis da defesa nacional, em termos de seu devido aparelhamento, mas até mesmo outras atividades fundamentais do Estado, sobretudo as que condicionam seu bem-estar social e seu desenvolvimento econômico, o qual a seu turno, influi na capacidade de defesa militar. Vejam-se, a esse respeito, os seguintes dados:

Tomando como base o índice percentual das respectivas despesas sobre as despesas gerais da União no exercício de 1957 e na Proposta para 1958 temos o seguinte quadro, relativo aos Ministérios militares e aos Ministérios da Educação e Cultura, Viação e Obras Públicas, Agricultura e Saúde, quatro setores básicos da atividade governamental:

MINISTÉRIO	1957	1958	DIFERENÇA
Aeronáutica.....	6,80	7,05	+ 0,25
Marinha.....	7,33	7,96	+ 0,63
Guerra.....	15,19	17,25	+ 2,06
Educação e Cultura.....	5,41	5,73	+ 0,32
Viação e Obras Públicas.....	25,45	22,12	— 3,33
Agricultura.....	5,59	4,44	— 1,15
Saúde.....	3,94	3,79	— 0,15

Vemos, pois, que os Ministérios militares acusam acréscimo percentual, o da Guerra bem acentuado, enquanto que os quatro civis acusam decréscimo, à exceção do Ministério da Educação. Em conjunto, os primeiros apresentam acréscimo de quase 3% (2,94%) e os demais um decréscimo de 4,31%.

Creio que neste trecho do relatório outros comentários se tornam desnecessários ante a eloquência dos números.

O Sr. JOSÉ GUIOMARD — Um Deputado da responsabilidade de V. Exa., em face do que acaba de afirmar, certamente não concluiria que, em consequência, se deveria começar a diminuir as verbas, considerando cara a defesa nacional de um país com o

futuro, com as possibilidades e com as riquezas do nosso.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Cara em pessoal. V. Exa. vai-me permitir interromper-lhe o curso do raciocínio. Acentuei mais de uma vez neste relatório que os encargos de defesa nacional são daqueles vitais do Estado. Ressaltei apenas, nobre colega, um fenômeno que está prejudicando o próprio aparelhamento da defesa nacional, porque o crescimento dos gastos militares não se verifica pela necessidade de aparelhamento, mas com pessoal.

O Sr. JOSÉ GUIOMARD — Êste é assunto muito difícil de ser discutido...

O Sr. WAGNER ESTELITA — Acho muito fácil, sob este aspecto.

O Sr. JOSÉ GUIOMARD — ... porque abrange causas de ordem técnica e até secreta.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Admito que haja causas no crescimento do gasto com pessoal. As de natureza secreta, logicamente as desconheço.

O Sr. CID CARVALHO — Se bem entendo V. Exa. não desejou analisar os gastos com a defesa nacional dentro da nossa conjuntura. O que quis mostrar é que esses gastos não nos levam, pela alta percentagem de pessoal, a cumprir o seu exato objetivo de defesa nacional.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Exato.

O Sr. CID CARVALHO — Neste aspecto, o relato de V. Exa. é de fato impressionante. Acho que a Casa devia estar bem atenta, — muito mais ainda — porque esta é uma séria advertência, em tom sereno, muito mais positiva do que crítica, de um Senhor Deputado nesta Casa.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito obrigado. O aparte de V. Exa. muito me honra.

Em relação às despesas orçamentárias realizadas em 1956 e às que estão previstas para o corrente ano, as consignadas na Proposta para o próximo exercício são superiores às primeiras, ficando, todavia, aquém das de 1957. No ano passado os gastos globais do exercício somaram 103,6 bilhões. No exercício em curso, o potencial de despesa é da ordem de 126 bilhões, sem levar em conta, é óbvio, o potencial das despesas extra-orçamentárias que atinge cifra elevada. Desta maneira, embora a Proposta Orçamentária para 1958 limite as despesas em 120,7 bilhões, é de crer-se que os gastos do próximo ano sejam mais elevados. Para tanto, além do acréscimo de despesas que a Proposta sofrerá no Congresso, em virtude de motivos anteriormente apontados, há ainda a considerar os gastos originários de créditos adicionais transferidos e abertos, bem como despesas extra-orçamentárias, que irão incorporar-se aos dispêndios inicialmente propostos. Estima-se que esses gastos adicionais atinjam importância superior a 10 bilhões de cruzeiros. Assim, mesmo com o aproveitamento dos novos recursos das tarifas alfandegárias, não é fácil conseguir que o orçamento do próximo ano se livre do *deficit*, que tenderá a ampliar-se em virtude do menor incremento

que eventualmente poderá acusar a receita, cuja estimativa figura na Proposta com certo otimismo, conforme vimos antes.

A receita estimada para o próximo exercício supera a orçada para o atual, de 12 bilhões de cruzeiros. Entretanto, como a provável arrecadação deste ano deverá ultrapassar de 22 bilhões (exceto os novos recursos alfandegários), segundo cálculos com base no recolhimento do primeiro quadrimestre, a diferença acima atinge, realmente, a 19 bilhões ou 21%.

Com a persistência dos atuais indícios de contenção do processo inflacionário, é de se acreditar que o aumento médio do índice geral de preços acuse este ano um incremento bem menor que o evidenciado nos últimos anos. Já nos cinco primeiros meses do corrente ano é mostrado que sua evolução foi de + 3% contra + 10% em igual período do ano passado. Como há forte correlação entre inflação e arrecadação de impostos, principalmente os "ad-valorem" pode acreditar-se que a receita orçamentária acuse, em 1957, um recolhimento de cerca de seis bilhões mais baixo que o estimado na respectiva lei de meios. E' admissível prever-se, para o corrente ano, uma elevação média de preços equivalente a 15% (em 1956 o incremento foi de 20%).

Pode admitir-se ainda que as emissões se elevem no máximo de 12%, ou seja, de 10 bilhões de cruzeiros e que os meios de pagamento acusem menor expansão que em anos anteriores. Admitindo-se que a conjuntura econômica reflita, em 1958, com maior intensidade as medidas antiinflacionárias ora em execução é de se notar que a receita do próximo ano fique aquém da prevista na Proposta do Poder Executivo em cerca de cinco bilhões de cruzeiros, sem contar, é claro, a decorrente da reforma tarifária.

Todavia, esse importante aspecto do orçamento para o próximo exercício financeiro deverá ser apreciado pelo Relator do Anexo da Receita, através de uma análise mais minuciosa e fundamentada da receita orçamentária.

O SR. PRESIDENTE — A Mesa interrompe o orador para convocar uma sessão noturna, às 21 horas, com a mesma Ordem do Dia, exceto a matéria porventura votada na presente sessão.

O Sr. OCTÁCILIO NEGRÃO — Permite o nobre orador um aparte?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Com prazer.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Senhor Deputado, V. Exa. está prevendo uma diminuição da receita em cerca de cinco bilhões. Permite-me perguntar a V. Exa.: Com ou sem a Reforma Tarifária?

O Sr. WAGNER ESTELITA — Ressaltei: sem a Reforma Tarifária.

O Sr. OCTACÍLIO NEGRÃO — Grato a V. Exa.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Mesmo esta previsão — ressaívei — se acha condicionada a estudos a que o Relator da Receita está procedendo com a maior segurança e minúcia.

O Sr. RANIERI MAZZILLI — Não desejava interromper V. Exa. que estou ouvindo com a merecida e necessária atenção. Desde, porém, que V. Exa. abordou — e o fez com a mesma precisão com que vem conduzindo o assunto — o aspecto da Receita e estimativa correspondente, devo também com V. Exa. comungar das mesmas dúvidas que assaltam V. Exa., pois não dispomos dos elementos em estudo nos órgãos incumbidos da matéria, no setor executivo, para o efeito de retificações, acaso necessárias, nas cifras da Receita. Sabe V. Exa., entretanto, que não podemos considerar com otimismo o futuro exercício, em matéria de receita, tendo em vista o comportamento das cifras deste ano, no ingresso às tesourarias do Estado. Sem querer ser pessimista, porque isso seria um vizo dos Relatores da Receita, mas sem poder também ser otimista, devo ficar com V. Exa. nesta ainda alternativa do exame dos elementos, dos índices, para que possamos chegar a resultados positivos a respeito da estimativa da receita pública.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito agradeço a V. Exa. pelos esclarecimentos que tão oportunamente expendeu.

Chama a Mensagem Orçamentária, com muita propriedade, a atenção para o crescente nível que as receitas vinculadas vêm atingindo. Indica esse documento que, na receita orçada para o próximo ano, cerca de um terço já se encontra vinculado a diversos empreendimentos, tais como Valorização Econômica da Amazônia, Comissão do Vale do Rio São Francisco, obras contra as secas do Nordeste, manutenção e desenvolvimento do ensino, quota aos municípios fundos especiais para desenvolvimento econômico fundo naval, fundo aeronáutico etc. Se àquela fração fôsse incluída a parcela destinada ao custeio da máquina administrativa, cuja natureza rígida

não comporta redução, seria de notar que 90%, aproximadamente, da receita orçada estavam efetivamente comprometidos. Só restariam 10% livres para cobrir o restante do plano do trabalho do Governo.

Esse processo, pouco recomendável, precisa ser devidamente reexaminado em benefício da política econômica e orçamentária.

Em meados do ano passado, foi apresentado à Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa, esboço de anteprojeto de lei referente ao processo de elaboração, votação, execução e controle do Orçamento Geral da União. A Comissão de Orçamento valeu-se da colaboração da Fundação Getúlio Vargas para o trabalho em apreço. Essa matéria, de conteúdo eminentemente técnico, logo que seja estudada pela referida Comissão, deverá ser encaminhada à apreciação do Plenário. Pouco após assumir a presidência da Comissão, designei uma subcomissão de 5 membros, incumbida de apreciar o trabalho da Fundação Getúlio Vargas e apresentar o projeto que será submetido ao plenário da Comissão e, posteriormente, ao da Câmara.

A lei disciplinadora do Orçamento, abrangendo todas as fases do processo, é da mais alta conveniência. Todos aqueles que direta ou indiretamente tratam com os assuntos financeiros públicos sentem que os dispositivos atuais pecam pelo obsoletismo uns, pela omissão e insuficiência outros. O anteprojeto referido consta de 148 artigos e dispõe de modo objetivo e adequado sobre tão importante setor. Estamos vivamente empenhados em que a Comissão do Orçamento paralelamente ao exame da Lei de Meios ultime, com a brevidade possível, a apreciação do assunto.

4. Dívida Pública Privada

Como a capacidade do mercado de títulos é insuficiente para absorver emissões mais volumosas, dado que esse tipo de inversão não proporciona a rentabilidade de outros tipos, o financiamento dos *deficits* públicos através da colocação de títulos governamentais não tem tido o êxito desejável. Desta maneira, voltam os poderes públicos suas atenções para os financiamentos a curto prazo geralmente realizados junto ao sistema bancário. Com isso, o nível da dívida pública permanece estacionário, como se observa nos quadros abaixo:

DÍVIDA FLUTUANTE DA UNIÃO

SALDOS EM FIM DE ANO (CR\$ BILHÕES)

I T E N S	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Restos a Pagar.....	3,7	4,6	6,4	10,2	14,6	23,2
Bancos e Correspondentes (*).....	3,4	4,0	11,6	15,6	15,1	40,5
Outros.....	5,4	5,4	6,7	4,7	5,2	5,9
TOTAL.....	12,5	14,0	24,7	30,5	34,9	69,6

(*) O saldo desse item sofreu redução de 9,1 bilhões em 1951 e de 11 bilhões em 1955 em virtude de leis de encampação de papel-moeda.

DÍVIDA CONSOLIDADA DA UNIÃO

SALDOS EM FIM DE ANO (CR\$ BILHÕES)

I T E N S	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Apólices.....	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,1
Obrigações.....	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
TOTAL.....	10,4	10,4	10,4	10,4	10,5	10,6

Parte substancial da dívida flutuante é constituída de despesas classificadas em "restos a pagar" e em "fundos". São resíduos passivos que o Governo transfere, de um para outro exercício, a fim de reduzir o impacto das despesas públicas sobre sua caixa, como já vimos em capítulo anterior deste relatório.

IV — PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

Estaria incompleta a análise da situação econômica e financeira do país sem que, paralelamente, se tecessem algumas considerações, ainda que breves, sobre as condições em que se estrutura e funciona a respectiva máquina administrativa.

Recorde-se, a propósito, a oportuna afirmação do Prof. GEORGE STEINER, da Universidade de Illinois, em seu livro *A função do Governo na Vida Econômica*. Diz o eminente mestre de Economia que "as deficiências da máquina administrativa influem muito na eficiência com que são levadas a efeito as políticas econômicas do governo". acrescentando a seguir, que a "política econômica fundamental do governo é, cada vez

mais, determinada no processo administrativo"!

E' verdade repisada a cada passo a de que o aperfeiçoamento da máquina administrativa federal brasileira não acompanhou o ritmo de acréscimo de novas responsabilidades do Estado — fenômeno que, de resto, não é apenas peculiar à nossa conjuntura. Não seria possível senão em estudo próprio, necessariamente longo, caracterizar e enumerar todos os defeitos e obstáculos que assinalam as precariedades estruturais e funcionais de nossa máquina administrativa. Mas vale acentuar o que está no conhecimento e participa da experiência de todos nós: hipertrofia de órgãos, conflitos e paralelismos de atribuições, desordem na administração do pessoal, ausência de planejamento em seu verdadeiro sentido, assim como de coordenação e, sobretudo, o estabelecimento de uma série de entraves burocráticos, obedientes a um sistema de controle predominantemente *a priori*, controle meramente formal, quase sempre inoportuno e desacompanhado de sanções.

Infelizmente, porém, se amplo e reiterado tem sido o diagnóstico do mal, forçoso é reconhecer que pouco se tem feito no sentido da respectiva terapêutica. Está em curso no Congresso um projeto de reforma administrativa remetido pelo Executivo em 1953. Não seria esta, evidentemente, a oportunidade de analisá-lo, assim como de apreciar o parecer da Comissão Interpartidária e o da atual Comissão Mista designada para seu exame. Para tanto aguardo o retorno da matéria à Ordem do Dia, depois de resolvida a dúvida regimental que a respeito se levantou. Sem embargo disso, torna-se oportuno antecipar algumas observações sobre o assunto.

Antes de mais nada, ressalte-se um êrro de origem, que vem condicionando os demais males de nosso emperramento burocrático: a ausência de um amplo e completo levantamento das condições gerais de funcionamento da máquina administrativa. Trata-se de providência preliminar e indispensável sem a qual inevitavelmente fracassarão, como têm fracassado em grau maior ou menor, tôdas as tentativas de racionalização dos serviços públicos.

Sem êsse levantamento, as providências que se adotarem, quer no sentido de criar novos órgãos ou de alterar-lhes a estrutura, quer com o objetivo de traçar normas de funcionamento, padecerão sempre de um caráter mais ou menos empírico, porque sem a imprescindível base de pleno conhecimento de nossa realidade administrativa. E' o mesmo que tentar a cura do doente sem preocupar-se com a origem e as causas de sua moléstia.

Temos procedido a êsse respeito sob a inspiração de uma perigosa tendência, aquela que, segundo ORDWAY TEAD, leva os homens públicos a fazer o que desejam e posteriormente procurar qualquer razão justificativa; ou a não fazer algo em virtude de razões que subsequentemente se formulam. Essa tendência acentua TEAD, torna-se séria quando leva o indivíduo a pensar que procedeu a um ajustamento satisfatório com a realidade, quando, na verdade, se tornou cego a importantes consequências ou deixou as causas de uma situação inalteradas e não corrigidas.

Em 1953, quando se encaminhou o projeto de reforma administrativa, alegava-se que o trabalho não pudera ser procedido (do levantamento a que me referi), pois que isso implica um grande dispêndio de tempo. Estamos em meados de 1957, e o Projeto ainda não teve solução. Se aquele levantamento se tivesse feito, não tenho dúvidas de que a tarefa já estaria realizada.

Quando, entre nós, se focalizam os conhecidos entraves perturbadores do bom rendimento do serviço público, o que desde logo ocorre é propor a criação de novos Ministérios ou de novos órgãos, a simples transposição de uns, o descobrimento de outros, em alguns casos a transformação, em autarquias, de diversos setores da administração direta do Estado, ou, ainda a criação de "Comissões", "Conselhos", ou "Grupos de Estudo", integrados, via de regra, por elementos já inteiramente absorvidos, em termos de tempo e preocupações, pelos seus encargos normais. Chega-se, às vezes, ainda que pareça incrível, a acreditar que somente a mudança de denominação ou uma subordinação hierárquica diversa pode operar o milagre de tornar eficiente um órgão que não o seja...

Em meu modesto entender — e aqui antecipo a principal de minhas restrições a todos os empreendimentos ditos de reforma administrativa iniciados entre nós, inclusive o que consta do projeto em curso nesta Câmara — antes que se proceda àquele levantamento geral das condições de funcionamento da máquina administrativa e ao conseqüente esforço de eliminar os obstáculos assim identificados, qualquer tentativa de criação, desdobramento, transposição de órgãos redundará, fatalmente, no agravamento da situação existente, ainda que disso resulte algum paliativo, sem força para uma repercussão de maior profundidade. Corre-se o risco de acentuar, em tôda extensão, os males existentes.

Ao invés disso, o que se deve é, com aquêlê pleno conhecimento da realidade, identificar conflitos e paralelismo de atribuições, simplificar o andamento dos processos eliminando etapas desnecessárias, atualizar o nosso Código de Contabilidade, racionalizar a administração financeira, estabelecer um sistema de controle predominantemente *a posteriori* e não *a priori*, classificar os cargos do funcionalismo e fixar, em consequência um plano equitativo de pagamento, tornar efetiva a implantação do sistema do mérito inclusive nos cargos de chefia, proceder a uma redistribuição de pessoal, assegurar a presença efetiva da administração federal em todo o território nacional e não apenas nas capitais e nos grandes centros, eliminar as desigualdades de tratamento e enfrentar o problema da recuperação moral na função pública.

Não se deduza daí que desejamos, contrários, *a priori*, a qualquer criação, desdobramento ou transposição de órgãos. Mas isso deverá resultar da prévia análise do trabalho e não decorrer, simplesmente, de um mero arranjo dos organogramas estruturais. A ex-

perícia nos tem ensinado, por exemplo, que a criação de um Ministério não acarreta, por si só, a solução dos problemas do respectivo âmbito de ação.

Em nossa realidade administrativa há um paradoxo que desde logo precisa ser assinalado: é que no próprio sistema organizador, incumbido de racionalizar a estrutura e funcionamento dos serviços públicos, encontramos duplicitade e conflito de atribuições. Assim é que identificamos a presença simultânea do D.A.S.P. (Departamento Administrativo do Serviço Público), da C.E.P.A. (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo) e da C.O.S.B. (Comissão de Simplificação Burocrática) todos com atribuições semelhantes. Como poderá, pois, esse sistema lançar-se à empresa de eliminar, nos diversos órgãos do serviço público, a multiplicidade de atribuições que se encontra nêle próprio?

De outro lado, não é possível obter um alto rendimento da máquina administrativa sem assegurar que as atividades de planejamento e coordenação se desenvolvam convenientemente em todos os degraus da hierarquia. A ausência de coordenação em todos os níveis é fenômeno facilmente identificável na experiência brasileira. Basta assinalar, como já o temos feito em diversas oportunidades, e apenas como exemplo, que as reuniões ministeriais — instrumento indispensável de coordenação da parte do Chefe do Poder Executivo — somente se verificam entre nós esporadicamente, o que já vem ocorrendo de longa data, por ocasião de graves crises de caráter econômico ou político, ou ante calamidades públicas.

Da falta de planejamento, em seu verdadeiro sentido, já falamos em capítulo anterior deste relatório. Mas é preciso que o assunto seja aqui considerado sob outro ângulo: o dos órgãos próprios de planejamento.

Neste passo, sou forçado a manifestar, com a devida vênia, minha divergência com os pontos de vista expostos pela atual Comissão Mista incumbida de dar parecer no Projeto número 3.563-A de 1953 (de Reforma Administrativa), a qual, a esse respeito, mantém a mesma opinião da primitiva Comissão Interpartidária que examinou inicialmente a matéria. Diz o parecer dessa última Comissão sobre o Conselho de Planejamento e Coordenação, proposto no projeto primitivo do Governo: "o anteprojeto, nos arts. 1.º e 4.º, propõe a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação, que deveria incluir-se entre os órgãos da Presidência da República. Não deve ser criado esse órgão. O Planejamento e a coordenação, como funções

de um órgão próprio, não podem ter caráter geral. Um órgão especial planejador e coordenador de tudo, abrangendo todos os domínios administrativos, seria uma complicação injustificável. Um órgão especial de planejamento e coordenação não poderá deixar de restringir-se às matérias de natureza econômica. Ora, o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser com maior vantagem, realizados pelo órgão especializado já existente, que é o Conselho Nacional de Economia".

Firmou-se, portanto, a orientação de que o planejamento não pode ter caráter geral e a de que seu órgão próprio deve ser o Conselho Nacional de Economia.

A tal afirmação, feita com tanta ênfase e subscrita por tão eminentes nomes do nosso Parlamento, sinto-me constrangido em contrapor apenas a minha modesta opinião. Desejo reforçá-la, pois, com um pronunciamento do Professor PEDRO MUNOZ AMATO, da Universidade de Porto Rico. Escolho, de propósito, entre os muitos que poderia citar, o consagrado mestre porto-riquenho, pelo circunstância de conhecer êle os problemas administrativos do Brasil, onde já esteve mais de uma vez e onde durante todo o ano de 1953 ministrou, com raro brilhantismo, na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, a disciplina de "Princípios de Administração Pública".

Extraio de seu livro *Introdução à Administração Pública*, escrito no Brasil os seguintes trechos esparsos que parecem feitos para propositadamente refutar os pontos de vista da Comissão de Reforma Administrativa:

"O planejamento deve abranger tôdas as etapas da administração e prever, até onde seja possível, tôdas as suas conseqüências".

"O exemplo do planejamento concentrado no aspecto econômico hoje em dia tão freqüente, mostra-nos o valor e o alcance da advertência".

"... qualquer medida governamental no mencionado terreno (o econômico), repercute inevitavelmente, nos demais aspectos da vida".

"Vemos, pois, que um dos defeitos mais freqüentes na prática do planejamento é o de limitar a programação sistemática exclusivamente a certas fases do trabalho governamental. Em alguns casos limita-se ao aspecto físico — regulamentando o uso da terra e

das construções — ou a certas regiões carecidas de desenvolvimento. Na maior parte das vezes não ultrapassa o âmbito econômico.

O princípio da universidade leva-nos logicamente à conclusão de que o Governo deve incluir todas as suas atividades em um plano geral. Sem uma visão de conjunto, sem um programa global, é impossível calibrar devidamente as gestões particulares no que diz respeito à justificação, prioridade, tempo e outras questões. As normas mais específicas têm que derivar sua validade e efetividade das mais gerais”.

“Se, como vimos, a integração de planos gerais para orientar globalmente todo o trabalho do governo é indispensável, imprescindível também se torna a existência de órgãos centrais que abranjam e unifiquem o processo de planejamento”.

“O meio mais certo de localizar repartição central de planejamento é pô-la em articulação direta com a chefia central do poder executivo numa relação de assessoramento”.

“É uma ingenuidade supor que se possam regular os diversos processos de produção e distribuição de bens econômicos sem afetar os demais aspectos da vida humana. Cumpre, portanto, complementar-se a visão parcial e especializada da economia com a inteligência desses outros aspectos do problema”.

Nada precisaria acrescentar às oportunas palavras do Prof. PEDRO MUNOZ AMATO. Mas vale lembrar que o Conselho Nacional de Economia, pela sua peculiar posição constitucional, com as suas limitadas atribuições, e dado o seu caráter de órgão consultivo, jamais estaria em condições de desempenhar o papel de um órgão central de planejamento geral, colocado num sentido de assessoramento de Chefe do Poder Executivo.

Parece indiscutível a necessidade de integrar os planos gerais para orientação global de todo o trabalho de governo, para que o orçamento, como se viu antes, expresse, realmente, as diversas etapas do Plano Diretor, para que se possa adquirir a “perspectiva que dá sentido ao conjunto, estabelecendo as prioridades e relações e traçando o rumo da gestão governamental dentro da evolução dos processos sociais”. Além do planejamento econômico, referente à produção racional de riquezas, é preciso que também se cuide do físico visando à conservação, desenvolvimento ou restauração dos recursos naturais

e do social, objetivando a melhoria das condições de existência da população.

Com esse objetivo, ao invés de manter as diversas “Comissões, Conselhos e Grupos de Estudos”, todos exercendo suas atividades sem uma conveniente coordenação central, ao invés de se tentar uma adaptação do Conselho Nacional de Economia — que esta, sim, seria talvez uma “complicação injustificável” — o que se deve é estruturar um organismo central, em assessoria direta ao Chefe do Poder Executivo e com os indispensáveis entrosamentos em todos os escalões hierárquicos.

Não quero sustentar que a solução fôsse precisamente aquela apontada no primitivo anteprojeto do Governo. Mas a idéia merece certamente acolhida, em seus contornos fundamentais.

Falei na necessidade de assegurar-se a presença efetiva, em todo o território nacional e não apenas nos grandes centros e capitais, da máquina administrativa do Estado. Para ilustrar essa necessidade, é suficiente acentuar que, de acordo com o levantamento processado pela Comissão incumbida de elaborar o anterior Plano de Classificação de Cargos — Comissão de que fiz parte — somente 34% dos servidores da União se localizavam no interior do país. O grosso do funcionalismo, nada menos que 66%, se encontrava nas Capitais, sendo 38% no Distrito Federal e 28% nas capitais dos Estados. Somente, portanto, no Distrito Federal se localizavam mais funcionários do que em todo o interior do país, excluídas as Capitais.

O Sr. JOSÉ TALARICO — V. Exa. está desenvolvendo considerações muito judiciosas e objetivas. Permita-me, porém, — este é o motivo do meu aparte — observar que a aglomeração do funcionalismo no Distrito Federal decorre, sem dúvida alguma, de fato de aqui estarem as sedes de todas as repartições centrais do serviço público da União. Além do mais, realmente nunca se cogitou seriamente da lotação do funcionalismo. Daí o fato apontado. Faço esta observação, para que não represente uma mancha do funcionalismo a idéia de que desejam aqui permanecer.

Conheço vários servidores que preferem ser transferidos para os Estados, onde o custo de vida é muito inferior ao do Rio de Janeiro. No entanto, em face das rígidas lotações do serviço público, nem sempre conseguem a transferência. Não se trata de criticar o ponto de vista de V. Exa., que é aceitável, mas de ressaltar a situação do funcionalismo. A aglomeração a que V. Exa. alude não

é obra do funcionalismo, mas daqueles que promoveram as respectivas lotações.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Agradeço o aparte de V. Exa., mas devo declarar que em nenhum trecho do meu relatório lancei qualquer pecha ou culpa ao funcionalismo. Estou apenas caracterizando, objetivamente, um dos grandes males de nossa administração, que é o da concentração da máquina administrativa nos grandes centros, máquina administrativa cuja presença é necessária não apenas no Distrito Federal e nos grandes centros, mas também em todo o território nacional. Daí não estou tirando qualquer ilação que possa ser considerada uma pecha ao funcionalismo público.

O Sr. JOSÉ TALARICO — Já declarei, antecipadamente, que não havia da parte de V. Exa. nenhuma imputação ao funcionalismo. Apenas julguei necessário o reparo de que não cabe ao funcionalismo a culpa da centralização ou da descentralização dos serviços públicos pelos vários pontos do País.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Prosseguindo no meu relatório, vou abordar vários problemas relativos à organização e, especialmente, ao aspecto funcional.

Análise mais profunda iria revelar que esta concentração se verifica não apenas nas carreiras burocráticas, mas também nas de outra natureza, inclusive naquelas cujas atribuições exigem maior contato com o meio rural.

Mas o grande, o maior mesmo dos problemas que afligem nossa administração, do ângulo em que a estamos examinando, é o do mau funcionamento dos serviços públicos. Este tem sido o permanente desafio a todos os propósitos de reorganização administrativa tentados em nosso meio. Já tive ocasião de assinalar que o empreendimento reorganizador, iniciado em 1936, com a Lei 284, a que se seguiu, em 1938, a criação do D.A.S.P., atingiu objetivos de grande alcance, padronizando vencimentos, esquematizando carreiras no sentido de profissionalizar o pessoal, procurando dar efetividade ao sistema do mérito, aperfeiçoando a técnica orçamentária, padronizando e especificando o material etc. Mas os resultados têm sido insignificantes no que tange à racionalização das operações administrativas.

Entre outras, duas causas podem ser identificadas na origem do fenômeno: nosso arraigado apêgo ao papelório, ao clássico "processo" e a marcada tendência, como já foi ressaltado, para um controle predominantemente *a priori*.

Nada se movimenta nas repartições sem o "processo", devidamente capeado e autuado, com as suas "juntadas", informações, "vistos", encaminhamento, despachos interlocutórios, tudo caminhado em meio a uma infinidade de protocolos externos e internos, e terminando na guarda de papéis muitas vezes sem qualquer finalidade.

Por outro lado, o controle mal orientado, controle de pessoas e não de fatos, controle que se superpõe num verdadeiro controle do controle, traduz uma atitude fundamental errônea. A presunção é sempre a de que o indivíduo não cumprirá o dever sem que se o prenda num sistema de contenção e vigilância prévia. O resultado é que o servidor, não raro, se preocupa menos com a execução da tarefa que com a satisfação formal das exigências de controle, não sendo raro também que precisamente os que infringem as boas normas da moral ou da técnica sejam aqueles que mais timbram em satisfazer os aspectos e imperativos formais do controle.

Tudo isso está a exigir medidas apropriadas, com a precedência do levantamento a que tantas vezes nos referimos. Eis por que, entre outras coisas, tenho sustentado que deve ser processada simultaneamente a racionalização estrutural e funcional de nossos serviços públicos. E é problema que não se resolve, como ainda muitos supõem, com a simples criação de novos órgãos.

Outra circunstância importante, que não se pode perder de vista no exame do assunto, é a de que um empreendimento de reforma administrativa não deve ser processado sem que, simultaneamente, se encarem e resolvam os problemas de pessoal.

Em conferência pronunciada em 1953, na Escola Superior de Guerra, após demorado estudo da matéria, tive ocasião de assinalar que "maior ou menor concentração de Ministérios, adoção destes ou daqueles métodos de trabalho, descentralização em grau mais ou menos acentuado, tudo estará na dependência decisiva do fator humano — e este é o grande problema de nossa realidade administrativa. Nenhum empreendimento de reforma atingirá objetivos estáveis, em meio a uma atmosfera de permanente insatisfação entre os servidores, dentro de um panorama de privilégios e desigualdades, atuando num ambiente de subversão de hierarquia funcional e contando com uma política de salários que não se atenha aos rigorosos ditames da Justiça Social. Será inteiramente ilusório, por outro lado, pretender a consecução dos objetivos primaciais da reforma, tendo a

conduzi-la, nos escalões da execução, uma massa de servidores cujas atividades e preocupações absorventes sejam as de bater às portas dos 3 Poderes para apresentar reivindicações, sob alguns aspectos justas e sob outros visando a diminuir a enorme distância que cada vez mais separa o grosso do funcionalismo dos grupos privilegiados, cujo crescimento intensivo e extensivo é cada vez maior.

Dentre os diversos problemas de pessoal que ora chamam atenção do estudioso — alguns dos quais já referidos anteriormente — outro há que apresenta particular importância. Refiro-me ao problema da chefia.

Se no que toca ao recrutamento e seleção dos executores muito progredimos, sem embargo das numerosas e cada vez mais frequentes “brechas” que se abrem no chamado sistema do mérito, devemos reconhecer, entretanto, que ainda nada ou quase nada fizemos quanto aos critérios e cuidados que devem condicionar a correta escolha de chefes.

A administração federal brasileira, relativamente ao problema, viveu duas experiências distintas, ambas a nosso ver, mal sucedidas. Anteriormente à Lei 284, de 1936, os cargos de chefia, via de regra, eram providos em caráter efetivo e as chefias da Seção constituíam final de carreira. Posteriormente àquela Lei adotou-se o critério chamado de “livre escolha baseado no fator confiança”. Passou-se de uma rigidez que apresentava incontestáveis inconvenientes a uma elasticidade extremamente perigosa. Os resultados da adoção do critério atual aí estão, à vista de todos. Enquanto, nos níveis de execução e em outras funções, se exige rigorosa seleção, os cargos de chefia e outros, como os cargos isolados, são providos sob a inspiração de um arbítrio que nem sempre consulta os interesses do serviço público, mas apenas os dos nomeados e respectivos patronos. Isso representa um desestímulo para a massa do funcionalismo, e afeta o rendimento do trabalho.

Claro que o problema da escolha de chefes somente poderá ser corretamente resolvido após a conveniente classificação de cargos, em que se estabeleça não apenas um escalonamento de vencimentos, mas também de atribuições e responsabilidades. Mas até que tal aconteça é preciso que, pelos menos, se limite a faculdade de escolha dos chefes, através da exigência de requisitos técnicos ou profissionais. Não sou otimista quanto à possibilidade de termos, em breve, resolvido o problema da classificação de cargos.

Todos nos recordamos do melancólico desfecho que teve, no ano passado, o Plano respectivo, encaminhado pelo Governo e que não pôde resistir às investidas demagógicas, contra as quais foram impotentes os esforços de alguns congressistas, inclusive porque aquelas investidas eram amparadas, não raro, por responsáveis dos principais na orientação do trabalho parlamentar.

V — BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A MUDANÇA DA CAPITAL FEDERAL

Encontrei dificuldades em situar, nos diversos capítulos deste relatório, o lugar mais adequado para algumas breves considerações sobre a mudança da Capital da República e isso porque a medida acarretará repercussões de ordem econômica, social, administrativa e até política, no mais profundo sentido do termo.

Não tenho dúvidas de que o deslocamento da sede do Governo Central trará efeitos altamente benéficos, contribuindo, em suas últimas consequências, para atenuar o panorama de desigualdade na distribuição de riqueza que caracteriza a economia nacional, impulsionando o progresso do país, sob diversas formas, inclusive pelo estabelecimento de uma rede de comunicações e de transportes rodo-ferroviários, descentralizando, desconcentrando a máquina administrativa e permitindo que a administração central do país, em ambiente adequado, possa volver suas vistas, integralmente, para os problemas nacionais.

A idéia não precisa mais ser sustentada, porque marcha para a sua concretização como decorrência de decisão unânime do Congresso Nacional. As objeções que ora se levantam contra o mérito da medida, sobre não apresentarem maior consistência, são sobretudo, inoportunas. E' que o assunto, em sua essência, já não é hoje problema de ordem legal, regulado que se encontra, em lei própria, o imperativo constitucional respectivo, nem de ordem técnica, pois, que já definitivamente escolhidos a posição e o sítio da futura Capital. E' problema, sim, de ordem política, em termos de decisão governamental e oportuna colaboração legislativa e de ordem administrativa, exigindo a programação adequada e a execução correta das diversas etapas em que naturalmente se desdobra.

Tradição em nossa vida constitucional republicana, com a compreensível exceção da Carta outorgada em 1937, o mandamento da interiorização da Capital da República, trazendo velhos anseios e louváveis propósitos, alcançou no atual período governamental eta-

pas jamais anteriormente sequer planejadas. Merecidos iouvores, neste passo, ao Chefe do Poder Executivo, pela firme determinação com que encaminhou as providências de seu âmbito de ação e ao Congresso Nacional, pelo decisivo e necessário apoio que lhe deu.

Compreende-se que somente agora surjam vozes dissonantes, mantidas em silêncio na oportunidade da localização da Capital e na instituição de órgão incumbido de planejar e executar as providências para sua construção, que é a Cia. Urbanizadora da Nova Capital. A verdade é que esses elementos não acreditavam na efetivação da idéia. Tinham-na como um sonho da constituinte de 91, endossada pela de 34 e de 46, mas não se conformam que ela se transforme em realidade.

No que se refere à colaboração do Congresso, nas medidas legislativas que se tornaram necessárias, tudo indica que ele aja em função da responsabilidade que assumiu ao aprovar, unânimemente, as providências requeridas nesta etapa do desenvolvimento do problema. E' certo que essa colaboração implica também na permanente vigilância para que tudo se processe da melhor maneira possível. Mas não seria razoável que o Congresso, adotando as medidas que já adotou, deixasse de tomar, oportunamente, outras complementares, como, por exemplo, a da concessão de recursos para as vias de acesso à Nova Capital. Nem se alegue que a construção da Capital se autorizou à base da possibilidade de empreendimento, em seu todo, autofinanciável. Porque se isso é verdadeiro no que tange à construção, propriamente, de Brasília, não é menos verdadeiro que as referidas vias de acesso já integravam, em linhas gerais, os Planos Nacionais Rodoviário e Ferroviário, exigindo, apenas, as alterações e adaptações necessárias.

Demais de tudo isso, é preciso igualmente considerar que os males assinalados neste relatório, e que caracterizam o panorama econômico, financeiro e administrativo da conjuntura brasileira, não se combatem tão somente com providências de caráter e repercussão imediatos. Também requerem medidas de longo alcance e a mudança da Capital Federal é incontestavelmente uma delas.

CONCLUSÕES

As observações feitas no curso desta exposição parecem indicar a necessidade de orientarmos firmemente as providências do poder público para a mais breve consecução dos objetivos adiante especificados, cuja enu-

meração não exclui o encaminhamento e boa solução de tantos outros problemas nacionais. Na impossibilidade material de resolvermos todos de uma só vez, cumpre relacioná-los desde logo, para que, sob melhor exame, se fixe, entre os mesmos, a conveniente escala de prioridades, segundo os interesses do desenvolvimento econômico e social do País. Tais são esses objetivos:

1.º) Orçamento equilibrado, senão com *superavit*, enquanto persistirem fortes tendências inflacionárias na economia nacional.

2.º) Eliminação dos pontos de estrangulamento atualmente existentes no sistema de transportes, comunicações, silos e armazéns.

3.º) Maior disseminação da instrução pública, especialmente nos graus de ensino destinados à formação de mão-de-obra melhor qualificada para os trabalhos agro-industriais.

4.º) Reforma tarifária, ora em fase de apreciação no Senado.

5.º) Reforma bancária.

6.º) Reforma administrativa, precedida de um levantamento geral das condições de funcionamento dos serviços públicos e considerando, simultaneamente, os seus aspectos estrutural e funcional.

7.º) Lei Orgânica do Orçamento e Fiscalização Financeira (estudos em andamento na Comissão de Orçamento).

8.º) Adoção de uma série de medidas sobre administração de pessoal impostas pela experiência brasileira, algumas a serem consideradas em reforma constitucional (fixação de uma percentagem máxima para os gastos com pessoal, precedida dos necessários estudos, proibição expressa de maior retribuição financeira para os inativos que para os servidores em exercício, exigência de prévia estimativa para a votação de proposições, relativas a pessoal, indicada a respectiva fonte de receita e criação da Justiça Administrativa) e outras de âmbito da lei ordinária (classificação de cargos e conseqüente plano de pagamento, consolidação e extensão do sistema de mérito no preenchimento dos cargos públicos inclusive, no que couber, os de chefia, fixação de um teto para os vencimentos civis e militares, gradual extinção do anacrônico regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais e neutralidade política do serviço civil).

9.º) Concretização, dentro da maior brevidade possível, da mudança da Capital Federal.

E aqui chego ao final dêste relatório, penosamente elaborado em meio às absorventes tarefas da presidência da Comissão de Orçamento. Por isso mesmo, para usar a conhecida e expressiva frase “não tive tempo de ser breve”, o que justifica a possível falta de melhor coordenação dêste trabalho, de mais adequada dosagem nas diversas matérias que abrangeu e outras prováveis falhas, inclusive sua extensão.

O Sr. RANIERI MAZZILLI — Na enumeração do complexo de medidas para o combate a êste quadro realmente assustador da inflação, V. Exa., com o método que lhe é peculiar na exposição, alinha uma série de causas efetivamente preponderantes, sem dúvida, as fundamentais que podem ser pesquisadas no caso brasileiro.

A primeira delas, a dos *deficits* orçamentários, sabemos ser a que exerce maior pressão inflacionária. E, adiante, quando V. Exa. menciona outra causa, que me parece ser a oitava a dos aumentos seguidos e imoderados dos níveis de salários, está V. Exa. fixando mais um aspecto do problema que já estará, com certeza, incluído na primeira causa, a dos *deficits* orçamentários. V. Exa., estudioso autorizado da matéria orçamentária e que tem versado o assunto de administração de pessoal com real proficiência, sabe bem que estamos inflando extraordinariamente todos os orçamentos, quer públicos, quer privados, pela imoderada elevação de salários puramente nominais. Em razão, portanto, dessa política de pessoal, devemos rever — e me parece que V. Exa. tem tódia a razão quando associa as duas causas — com maior prece-dência ainda a questão das remunerações.

O Sr. WAGNER ESTELITA — Muito obrigado a V. Exa. pelo aparte.

Manifestei-me com a franqueza do costume, procurando ser o mais possível objetivo, sem a preocupação de atacar ou defender mas apenas de expor, como cumpre a uma tarefa desta natureza e ao caráter dos encargos que a generosidade dos colegas me colocou sobre os ombros, encargos predominantemente técnicos.

Não se veja, no colorido mais forte dêste ou daquele aspecto, a intenção de alarmar mas apenas a de advertir. Demais, a intensidade e a extensão dos problemas que en-

frentamos exigem, inclusive, clara definição de atitudes e responsabilidades. Estas, no que toca à missão legislativa, solicitam, mais que nunca, firmeza de atuação, permanente visão do interesse público e também coragem, aquela coragem moral que se traduz na determinação de dizer e fazer o que se acredita certo, sem receio das conseqüências pessoais que daí possam advir.

Precisamos, por igual, redefinir a nossa política legislativa, atualmente tão dispersiva e pecando freqüentemente, seja pela absorvente preocupação com os assuntos formalmente políticos, seja pela repetida incursão em matérias tipicamente de âmbito do Executivo, seja pela influência de grupos de pressão por mais legítima e justificada, seja pelo caráter individualista na conduta política decorrente da ausência de firme orientação partidária, especialmente nos grandes problemas econômicos e sociais. Deveríamos concentrarmo-nos nos assuntos fundamentais que nos são submetidos a exame, inspirados pelos aspectos mais nobres da política, aqueles que nos levam a uma legítima e indispensável interferência na fixação das diretrizes governamentais.

No que se refere à elaboração da Lei orçamentária, esperamos que o plenário da Câmara não perca de vista as dificuldades que marcam a situação econômica e financeira do país. Esperamos, igualmente, o Presidente e todos os membros da Comissão de Orçamento, que a nossa tarefa, ainda que assinalada aqui e ali, por atitudes restritivas, seja prestigiada pelo plenário da Câmara, mesmo com as divergências e restrições dêse plenário, que serão sempre salutares, desde que alicerçadas no espírito de compreensão do nosso invariável propósito de bem servir à causa pública.

As dificuldades e obstáculos que expus não devem gerar sentimento de desânimo mas, sim, a sadia convicção de que, ainda de per-meiio aos entrechoques das divergências partidárias, tão peculiares e mesmo necessárias ao funcionamento do regime democrático, encontraremos, no denominador comum de nosso amor ao Brasil e sob a graça de Deus, força e alento para enfrentarmos e superarmos os tremendos problemas que ora desafiam a capacidade, o desprendimento e o patriotismo dos homens públicos de nossa terra.

QUADRO I

DESPESAS AUTORIZADAS PARA 1957

(Cr\$ 1.000.000,00)

ÓRGÃOS	ORÇAMENTO	CRÉDITOS ADICIONAIS*		SEREM ABERTOS**	TOTAL
		TRANSFE- RIDOS	ABERTOS ATÉ MARÇO		
Congresso Nacional.....	484	2			486
Tribunal de Contas.....	84				84
Presidência da República.....	927				927
D. A. S. P., Conselhos, etc.....	4.768	5	5		4.775
Ministérios:					
Aeronáutica.....	7.890		7		7.897
Agricultura.....	6.487	14			6.501
Educação e Cultura.....	6.278	22	29		6.329
Fazenda.....	19.807	3.578	370	3.740	27.502
Guerra.....	17.624	1.422	10		19.056
Justiça.....	5.027	10			5.037
Marinha.....	8.506				8.506
Relações Exteriores.....	643	81	14		738
Saúde.....	4.571	12			4.583
Trabalho.....	2.489	4	5		2.493
Viação.....	29.518	480	195		30.193
Poder Judiciário.....	869	14	10		983
TOTAL GERAL.....	115.972	5.648	640	3.740	126.000

* Exceto os créditos especiais abertos para regularização contábil de despesas pagas em exercícios anteriores.

** Créditos que deverão ser abertos até o fim do exercício.

QUADRO II

DESPESA ORÇAMENTÁRIA

EXECUÇÃO NO PERÍODO JANEIRO-MARÇO DE 1957

(CR\$ 1.000.000,00)

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	DESPESAS AUTORIZADAS PARA 1957 (*)	DESPESAS ESCRITURADAS : JANEIRO-MARÇO	
		MILHÕES DE CR\$	% DO TOTAL AUTORIZADO
Congresso Nacional.....	486	158	30,5
Tribunal de Contas	84	18	21,4
Presidência da República.....	927	14	15,1
D.A.S.P. Conselhos etc.....	4.775	337	7,6
MINISTÉRIOS:			
Aeronáutica.....	7.987	1.405	17,8
Agricultura.....	6.501	327	5,0
Educação e Cultura.....	6.329	1.011	16,0
Fazenda.....	27.502	3.305	12,0
Guerra.....	19.056	3.547	18,6
Justiça e Neg. Interiores.....	5.037	632	12,5
Marinha.....	8.506	1.576	18,5
Relações Exteriores.....	738	99	13,4
Saúde.....	4.583	469	10,2
Trabalho, Ind. e Comércio.....	2.493	167	6,7
Viação e Obras Públicas.....	30.193	3.605	11,9
Poder Judiciário.....	983	244	27,4
TOTAL DAS DESPESAS.....	126.000	16.904	13,4

(*) Dotações orçamentárias e créditos adicionais abertos até março e a serem abertos até o fim do exercício em curso.

QUADRO III

DESPESA ORÇAMENTÁRIA

EXECUÇÃO NO PERÍODO DE JANEIRO-MARÇO DE 1956

(CR\$ 1.000.000,00)

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	DESPESAS AUTORIZADAS PARA 1956 (*)	DESPESAS EFETUADAS: JANEIRO-MARÇO	
		MILHÕES DE CR\$	% DA TOTAL AUTORIZADO
Congresso Nacional.....	510	127	24,9
Tribunal de Contas.....	49	9	18,4
Presidência da República.....	532	4	0,8
D. A. S. P. Conselhos etc.....	3.448	676	19,6
MINISTÉRIOS:			
Aeronáutica.....	6.457	1.045	16,2
Agricultura.....	4.247	184	4,3
Educação e Cultura.....	4.402	810	18,4
Fazenda.....	46.720	2.723	5,8
Guerra.....	16.240	2.845	17,6
Justiça e Neg. Interiores.....	3.162	485	15,3
Marinha.....	7.144	1.300	18,2
Relações Exteriores.....	528	78	14,8
Saúde.....	3.299	212	6,4
Trabalho, Ind. e Comércio.....	2.302	63	2,7
Viação e Obras Públicas.....	18.770	1.964	10,5
Poder Judiciário.....	582	164	28,2
TOTAL DAS DESPESAS.....	118.392	12.698	10,7

(*) Dotações orçamentárias e créditos adicionais autorizados e a serem autorizados.

QUADRO IV

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

ARRECADAÇÃO NO PERÍODO DE JANEIRO-MARÇO DE 1957

(CR\$ 1.000.000,00)

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL ORÇADO	ARRECADAÇÃO: JANEIRO-MARÇO	
		MILHÕES	% DO TOTAL
	PARA 1957	DE CR\$	ORÇADO
Renda Ordinária.....	92.543	13.190	14,3
Rendas Tributárias.....	84.642	11.713	13,6
Impostos:			
Renda.....	35.151	1.882	5,4
Consumo.....	32.247	6.457	20,0
Sêlo.....	11.593	1.993	17,2
Importação.....	2.276	546	24,0
Transferência de fundos para o exterior.....	1.440	408	28,3
Único sobre energia elétrica.....	1.100	255	23,2
Territórios.....	18	2	11,1
Taxas.....	817	170	20,0
Rendas Patrimoniais.....	2.325	38	1,6
Rendas Industriais.....	3.648	528	14,5
Rendas Diversas.....	1.928	911	47,3
Renda Extraordinária.....	5.715	216	3,8
RECEITA GERAL.....	98.258	13.406	13,6

QUADRO V

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

ARRECADAÇÃO NO PERÍODO DE JANEIRO-MARÇO DE 1956 A 1957

(CR\$ 1.000.000,00)

DISCRIMINAÇÃO	1956	1957	VARIAÇÃO 1957-1956
Renda Ordinária.....	10.295	13.190	+ 28,1
Rendas Tributárias.....	9.125	11.713	+ 30,5
Impostos:			
Renda.....	1.883	1.882	— 0,1
Consumo.....	4.545	6.457	+ 42,1
Sêlo.....	1.619	1.993	+ 23,1
Importação.....	466	546	+ 17,2
Transferência de fundos para o exterior.....	303	408	+ 34,7
Único sobre energia elétrica.....	220	255	+ 15,9
Territórios.....	1	2	+100,0
Taxas.....	158	170	+ 7,6
Rendas Patrimoniais.....	26	38	+ 46,1
Rendas Industriais.....	275	528	+ 92,0
Diversas Rendas.....	799	911	+ 14,0
Renda Extraordinária.....	332	216	— 34,9
RECEITA GERAL.....	10.627	13.406	+ 26,2

Era o que tinha a dizer. (Muito bem; muito bem. O orador é cumprimentado).

✓ *A Evolução Legislativa do Mandado de Segurança*

ARNOLD WALD

As primeiras tentativas de introduzir o instituto que viria a ser o mandado de segurança em nossa legislação remonta, a sugestões de ALBERTO TORRES, que, no seu livro *Reorganização Nacional*, (1) aludia a um *mandado de garantia*, e do Ministro MUNIZ BARRETO, que, na seção de direito judiciário do Congresso Jurídico de 1922, apresentou um relatório em que propunha "a criação de um instituto processual capaz de reintegrar o direito violado" nos casos em que não coubesse o *habeas-corpus*. (2)

A mensagem presidencial de 1926 também se referia à matéria que foi objeto de estudos do relator-geral do projeto de reforma, HERCULANO DE FREITAS. Surgiu o primeiro projeto de autoria de GUSTESTEU PIRES, datado de 11 de agosto de 1926, que se referia aos *mandados de proteção e de restauração*, seguido do substitutivo elaborado, em 1927 pela Comissão de Justiça, de que era presidente o relator AFRANIO DE MELO FRANCO, e que adotou a terminologia possessória, garantindo os direitos pessoais pelos *mandados de reintegração, manutenção e proibitório*. Vieram a ser debatidos longamente os projetos de MATOS PEIXOTO, ODILON BRAGA, BERNARDES SOBRINHO, CLODOMIR CARDOSO e SERGIO LORETO, (3) participando dos debates AGAMEMNON MAGALHÃES, FRANCISCO MORATO, SOUZA FILHO e outros.

Depois da Revolução de 1930, a comissão do Itamarati, incumbida de redigir o anteprojeto da Constituição, aprovou a fórmula e a denominação apresentadas pelo deputado JOÃO MANGABEIRA: "Tôda pessoa que tiver um direito incontestável, ameaçado ou violado por um ato manifestamente ilegal, poderá requerer ao poder judiciário que o ampare com um mandado de segurança. O juiz, recebendo o pedido, resolverá dentro de 72 horas, depois de ouvida a autoridade coatora. E, se considerar o pedido legal, expedirá o mandado, ou proibindo esta de praticar o ato, ou ordenando-lhe restabelecer integralmente a situação anterior até que a respeito resolva definitivamente o poder judiciário".

(1) ALBERTO TORRES, *Reorganização nacional*, 1914, p. 367.

(2) Deve ser ressaltada a contribuição no mesmo congresso do Dr. MÁRIO TIBÚRCIO GOMES CARNEIRO, referida por THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *ob. cit.*, 2.^a ed., p. 42 e por CASTRO NUNES, *ob. cit.*, 5.^a ed. p. 22, nota 1.

(3) O texto integral dos projetos é encontrado no apêndice da obra de THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Do Mandado de Segurança*, 1934, p. 196 e seguintes.

Outros textos foram apresentados, destacando-se as emendas de THEMISTOCLES CAVALCANTI e de CARLOS MAXIMILIANO, além de outras sugeridas por MAURÍCIO CARDOSO, PEDRO ALEIXO, GODOFREDO VIANA, LINÔ LEME e LEVI CARNEIRO.

O art. 113, n.º 33, da Constituição de 1934, definiu o mandado de segurança do capítulo dedicado aos direitos e garantias individuais:

“Dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas-corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitórias competentes”.

Não foi muito feliz o constituinte ao equiparar o processo do mandado de segurança ao do *habeas-corpus*. Naquele não se devia fazer necessária a intervenção do Ministério Público que normalmente se limita a repetir os argumentos produzidos na defesa da pessoa jurídica de direito público interessada. A defesa deveria tão somente ao órgão coator, sem a intervenção do Ministério Público.

Por outro lado, nos mandados de segurança contra atos de autoridades judiciais, deveria ser também ouvida a outra parte favorecida pelo ato reclamado e que normalmente tem interesse em sua manutenção.

E' interessante notar que o preceito constitucional entrou em vigor com a própria constituição sem nenhuma lei ordinária que regulasse o seu processo. Este fato e a dificuldade de definir, em casos litigiosos, o conceito de direito certo e incontestável fizeram com que os tribunais “sem excetuar o Supremo, receberam com grandes reservas o novo instituto”. (4) Os primeiros mandados de segurança revelam esta vacilação dos nossos magistrados ainda muito empenhados em definir e esclarecer quais eram os direitos que mereciam a proteção do novo remédio processual.

Vencida a primeira etapa em que a jurisprudência tentou definir o instituto e delimitar o seu campo de aplicação, os julgados, num trabalho construtivo, passaram a estender a proteção do mandado de segurança aos direitos lesados por atos judiciais e por concessionários de serviços públicos, dando assim uma interpretação ampla à expressão *qualquer autoridade* empregada pelo texto constitucional.

Coube a ALCÂNTARA MACHADO elaborar o projeto de lei reguladora do mandado de segurança que viria a se tornar a Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936.

A mencionada lei permitiu a utilização do mandado de segurança contra atos ilegais ou abusivos de entidades autárquicas e de pessoas naturais ou jurídicas, no desempenho de serviços públicos, em virtude de delegação ou de contrato ainda quando transgridam o mesmo contrato. Estabeleceu o prazo

(4) CASTRO NUNES, *ob. cit.* p. 30.

de 120 dias para requerer o mandado de segurança e não permitiu o emprego do recurso processual:

- a) nos casos referentes exclusivamente à liberdade de locomoção;
- b) contra atos de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo independentemente de caução, fiança ou depósito;
- c) contra atos puramente políticos ou de natureza disciplinar. Impe-rrado o mandado, são notificados o coator e a pessoa jurídica interessada para, dentro do prazo de 10 dias apresentar as informações e a defesa respectivamente. O juiz deve dar a sentença em cinco dias. O ato da autoridade pode ser sustado ou suspenso liminarmente quando se evidencie a relevância do pedido e haja justos motivos para temer grave e irreparável lesão do direito do impetrante. Poderão todavia, suspender a medida liminar ou a execução de sentença, por motivo de ordem pública, o presidente da Côrte Suprema, tratando-se de decisão da justiça federal e o presidente da Côrte de Apelação, sendo da justiça local a sentença. O recurso não é suspensivo, em regra geral, podendo recorrer o impetrante, a pessoa jurídica de direito público interessada ou o coator. São êsses os têrmos gerais da Lei n.º 191, que mereceu os louvores da doutrina nacional e que transcrevemos integralmente na parte final do presente volume.

A Carta Política de 1937 silenciou sôbre o mandado de segurança que perdeu, em grande parte, a sua finalidade já que não o admitia o texto constitucional contra o Presidente da República e os Ministros de Estado, visto que não incluira a matéria na competência da Suprema Côrte, a quem caberia tal atribuição de acôrdo com a Lei n.º 191. Dificultou ainda mais o desenvolvimento do instituto o fato de serem deslocadas as competências em fraude à lei, a fim de evitar os recursos judiciais. Assim não cabia mandado de segurança desde que o ato de qualquer funcionário fôsse homologado ou ratificado pelo Ministro de Estado. Êsse deslocamento de competências nos parece profundamente condenável, caracterizando o regime do arbítrio que repugna ao Estado de Direito.

Esclarecendo a situação do mandado na época da ditadura, escreve CASTRO NUNES que “se foi possível manter o *habeas-corpus*, preservativo da liberdade individual, não se compreende por que excluir do plano institucional o mandado de segurança, relegando-o para o plano legai, em que foi apenas tolerado pelo legislador do decreto-lei n.º 6, de 16 de novembro, com restrições demasiadas que acabaram por atrofiá-lo nas estreitezas de sua aplicação, restrições aliás mantidas pelo Código de Processo”. (5)

O Código de Processo Civil, nos seus arts. 319 a 331, regulou o processo do mandado de segurança em têrmos análogos aos consagrados pela Lei n.º 191. Inicialmente a nossa lei processual declarou ineficaz o mandado contra atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado, Governadores e Interventores, restrição que mereceu tôdas as críticas. Manteve o código as limitações da Lei n.º 191, salvo a do caso político, acrescentando, todavia, a matéria fiscal, que exclui do âmbito do mandado “salvo se a lei,

(5) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, 5.ª ed. p. 32.

para assegurar a cobrança, estabelecer providências restritivas da atividade profissional do contribuinte" (art. 320 n.º IV). A citação dos interessados e os prazos de defesa e de sentença obedecem aos princípios da lei anterior. Permite-se a concessão liminar do mandado.

O período ditatorial provocou a atrofia do mandado de segurança, já que o clima existente não era favorável à defesa dos direitos individuais, mantendo ao contrário, a onipotência estatal sem real separação dos poderes e sem que coubesse de fato ao judiciário apreciar a legalidade de atos praticados pelos outros poderes.

Voltando o Brasil ao estado de direito, restabelecida a legalidade, o constituinte de 1946 devolveu ao mandado de segurança seu sentido primitivo, definindo-o amplamente e com admirável sobriedade, na palavra autorizada de OLIVEIRA E SILVA. (6)

O art. 141, parágrafo 24 da constituição vigente prescreve que:

"Para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus*, conceder-se-á mandado de segurança seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

A Constituição de 1946 exclui pois tôdas as restrições quanto à autoridade de que emanava o ato e quanto à esfera em que se situava o direito certo e líquido, restrições essas existentes na legislação anterior. A nossa opinião neste sentido não é compartilhada por eminentes juristas, para os quais subsistiam "em sua essência, as restrições da Lei n.º 191". (7)

Criticou-se o texto constitucional vigente por ter definido o mandado de segurança por exclusão do cabimento do *habeas-corpus*, o que se explica pela evolução histórica do novo instituto a que nos referimos.

Na realidade a Constituição definiu amplamente o mandado, considerando-o cabível por uma interpretação conjunta dos parágrafos 23 e 24 do art. 141 "sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação" e a fim de "proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

O próprio texto constitucional assegurou pois a utilização do mandado de segurança preventivo, sempre que houver justo e motivado receio de violação de direito certo e líquido, e autorizou, por outro lado, o recurso ao remédio heróico desde que a lesão do direito tenha sido causada por autoridade, pouco importante a sua posição na escola hierárquica e entendendo-se que tanto se refere o texto constitucional às autoridades administrativas como as legislativas e mesmo judiciárias e até a pessoas físicas e jurídicas de

(6) OLIVEIRA E SILVA, *Aspectos legais do mandado de segurança*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional 1951, p. 5.

(7) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de direito administrativo*, volume VI, 2.ª ed., Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1951, p. 307. A nossa opinião é sustentada por OLIVEIRA E SILVA, *ob. cit.* p. 6, tendo sido acatada pelo Tribunal Federal de Recursos do mandado de segurança n.º 90 do Distrito Federal.

direito privado que estejam exercendo, ocasionalmente e por delegação, funções públicas.

A Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, veio alterar as disposições do Código de Processo Civil relativas ao mandado de segurança, procurando assim conciliar a legislação ordinária com o texto constitucional. A nova lei sofreu sérias críticas pela sua falta de sistematização, tendo sido considerada como “preceituação incongruente nas suas disposições, desconexa, alheada de qualquer idéia de sistema, que veio gerar confusão em pontos já assentados e modificar para pior o que estava certo”. (8) Levantaram-se dúvidas sobre a continuação da vigência das disposições do Código de Processo Civil já que a nova lei não disciplinou completamente a matéria, discutindo-se para saber se nas matérias em que não se manifestara a Lei n.º 1.533, ainda se aplicavam ou não as disposições do Código de Processo Civil. (9)

A Lei n.º 1.533, como as anteriores, admite o mandado preventivo em caso de ameaça de violação de direito certo e líquido. Inclui, entre as autoridades contra as quais cabe o mandado, as entidades autárquicas e as pessoas naturais ou jurídicas no exercício de funções delegadas pelo poder público. Permite o artigo 3.º da lei que “o titular de direito líquido e certo de direito decorrente de direito, em condições idênticas de terceiro, possa impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, em prazo razoável, apesar de para isso notificado judicialmente”. E’ o caso, por exemplo de uma promoção por antiguidade em que o mais antigo não é aproveitado deixando terceiro ser nomeado. O segundo da lista de antiguidade pode, neste caso, defender o direito do mais antigo porque, assim, estará defendendo direito seu.

As restrições à esfera de aplicação do mandado de segurança são as seguintes:

“Não se dará mandado de segurança quando se tratar:

I — de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;

II — de despacho ou decisão judicial, quando haja recurso previsto nas leis processuais ou possa ser modificado por via de correção;

III — de ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial” (art. 5).

Quanto aos recursos administrativos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal que não cabe mandado de segurança, antes que se acham todos eles esgotados. Infelizmente a lei, muitas vezes não estabelece prazos para o julgamento de recursos administrativos que podem assim perpetuar-se. Comissões levam anos para tomar conhecimento de um recurso e quando é reque-

(8) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, 5.ª ed. p. 33.

(9) CASTRO NUNES, *ob. cit.* na nota anterior, entende que continuam em vigor as disposições do Código de Processo Civil referentes ao mandado de segurança quando não tenham sido explícita ou implicitamente revogados pela Lei n.º 1.533.

rido um mandado de segurança para obrigar o órgão administrativo a decidir o recurso legal interposto, os juizes negam o mandado declarando não haver direito certo e líquido já que a lei não previu explicitamente o prazo em que o recurso administrativo devia ser julgado.

E' evidente que o mandado de segurança só se tornará uma garantia eficiente quando o legislador estabelecer prazos para a decisão dos recursos administrativos, ou então quando os juizes concederem mandados de segurança a fim de obrigar as autoridades administrativas a decidir a matéria num prazo determinando, atendendo ao determinado no art. 141, parágrafo 36, inciso I da Constituição Federal.

Enquanto não obtivermos estas medidas, a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, exigindo o esgotamento dos recursos administrativos, estará invalidando o mandado de segurança, retirando-lhe a sua missão sagrada de defensor eficaz dos direitos individuais.

A limitação do mandado de segurança contra atos judiciais aos casos de inexistência de recursos previstos em lei se justifica pois não se concebe que possa haver direito certo e líquido contra decisão judiciária. A jurisprudência tem decidido constantemente que não cabe mandado de segurança contra decisões judiciais, só sendo admissível êsse recurso quando a lei não tenha previsto outro com efeito suspensivo ou seja "desde que o ato não seja passível de correção eficaz por outra via processual". (10)

Veremos em capítulo especial que em numerosos casos os advogados têm tentado recorrer ao mandado de segurança para corrigir e reformar sentenças ou impedir a sua execução. Já existe neste campo uma jurisprudência consolidada que tende a só admitir excepcionalmente o mandado contra os atos puramente judiciais, aceitando todavia a sua utilização em escala maior nos casos de impugnação de atos administrativos praticados por magistrados.

Quanto ao ato disciplinar, não é da competência do judiciário, salvo nos casos de excesso ou abuso de poder, sendo aplicável neste campo a teoria francesa em matéria de incompetência da autoridade, vício de forma ou abuso de poder.

Antes da promulgação da Lei n.º 1.533, discutiu-se muito se cabia ou não o mandado de segurança contra atos disciplinares. De acôrdo com o texto constitucional, o *habeas-corpus* não podia ser impetrado contra atos disciplinares mas tal restrição inexistia em relação ao mandado de segurança. A êste respeito assevera CASTRO NUNES que:

"E é em nome do princípio da autoridade, que se quer prestigiar obstando a intervenção judiciária na cassação ou cancelamento das ordens de serviço, que se tranca ao prejudicado o uso do *habeas-corpus* e por extensão o do mandado de segurança. Aliás, como observou certa vez COSTA MANSO, se a Constituição proíbe expressamente o *habeas-corpus*, deixando a tutela da liberdade sem êsse meio drástico de preservação, não se conceberia o man-

(10) SEABRA FAGUNDES, *O contrôle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 1941.

dado de segurança, dito *habeas-corpus* civil, para a proteção de direitos que, no sistema da Constituição, são menos precisos que a liberdade física do indivíduo". (11)

Reconhece CASTRO NUNES todavia que certos acórdãos do Supremo Tribunal Federal admitiram o emprêgo do mandado contra atos de caráter disciplinar. (12)

O atual processo do mandado de segurança não diverge muito do estabelecido pela Lei n.º 191 e pelo Código de Processo Civil. A petição inicial deve ser apresentada em duas vias com a documentação comprobatória do direito pleiteado pelo requerente. O coator é notificado devendo apresentar as informações no prazo de cinco dias, metade do prazo fixado pela lei anterior. Não se especificou a necessidade de notificação da pessoa jurídica de direito público interessada. Decorrido o prazo para informações, será ouvido em cinco dias o Ministério Público. Conclusos os autos ao juiz, a sentença deverá ser proferida dentro de 5 dias. Teoricamente, todo o processo deveria durar quinze dias, desde a notificação do coator até a sentença.

Já dissemos não se justificar a intervenção do Ministério Público, pois não se trata como no caso do *habeas-corpus* de uma aspiração social de justiça, mas tão somente de um conflito entre duas partes: o cidadão cujo direito foi lesado e os poderes públicos. Aqui não há o *in dubio proreo*. Ao contrário, não sendo líquido e certo o direito do impetrante, não deve ser concedido o mandado de segurança. Na prática, as informações do órgão coator constituem uma verdadeira defesa que o Ministério Público repete sem maiores modificações e sem utilidade.

A prova documental deve convencer o juiz do direito da parte. Dificilmente é admissível perícia em mandado pois se há dúvida quanto ao fato, dependendo de exame mais minucioso, não se pode falar em direito certo e líquido.

Na forma do art. 6 da lei, quando o documento necessário à prova do alegado está em repartição ou estabelecimento público, ou em poder de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão, o juiz ordenará preliminarmente, por ofício, a exibição dêsse documento em original ou cópia autêntica, marcando para o cumprimento da ordem o prazo de cinco dias.

Despachando a petição inicial, o juiz poderá conceder a medida liminar, suspendendo o ato lesivo, quando fôr relevante o fundamento do mandado e possa resultar do ato impugnado a ineficácia da medida, caso seja deferida. Em vez de conceder a liminar, poderá o magistrado determinar que a coisa fica indisponível, a disposição do juízo, até final sentença.

A importância da medida liminar no mandado de segurança deve ser ressaltada pois tem transformado a própria essência do instituto já que, uma vez concedida a medida limiar, pouca ou nenhuma importância pode ter a

(11) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, 5.^a ed. p. 47.

(12) V. *Diário da Justiça* de 6 de outubro de 1948.

concessão da medida definitiva, como quando o mandado é para assinar certa escritura independentemente do pagamento de imposto.

Julgado procedente o pedido, o juiz transmitirá o inteiro teor da sentença à autoridade coatora que deverá cumpri-la sob pena de responder pela sua desobediência.

O mandado é pois uma ordem do juiz, executória por si mesma, *self-enforcing*, independentemente da intervenção da parte. Estabelece todavia, a Lei n.º 1.533, a obrigatoriedade do recurso *ex-officio* do juiz, sem efeito suspensivo (art. 12). Há assim uma profunda contradição na própria configuração do instituto como o mostrou em magnífica conferência o Ministro CUNHA VASCONCELOS, quando presidente do Tribunal Federal de Recursos. (13) Que o mesmo instituto seja executório, seja um mandado no sentido etimológico da palavra, e seja obrigatoriamente sujeito ao recurso *ex-officio* parece uma "*contradictio in adjecto*".

O recurso assegurado às partes é o agravo de petição, podendo os patronos fazer sustentação oral perante o tribunal *ad quem*. O recurso normalmente não é suspensivo mas os presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos ou do Tribunal de Justiça poderão ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença até final julgamento do recurso, cabendo agravo de petição dêste ato do presidente para o tribunal a que presida. Também esta disposição tem sido vivamente criticada, entendendo alguns dos nossos melhores magistrados que é inconstitucional, já que o presidente do tribunal não é por si só órgão do poder judiciário, não lhe cabendo pois conceder o efeito suspensivo ao recurso, quando a lei e o magistrado *a quo* só efeito devolutivo ao agravo de petição em mandado. (14)

A decisão do mandado de segurança não impede o uso de outras ações petitorias. Na realidade, a sentença concessiva do mandado de segurança faz coisa julgada, não sendo possível rediscutir a matéria em outra ação. Se por exemplo, uma sentença em mandado de segurança isenta o impetrante do pagamento do imposto de cessão em promessa de venda de imóvel, não há dúvida que a Prefeitura do Distrito Federal não poderá vir pleitear o pagamento dêste imposto em executivo fiscal. Ao contrário, a denegação não impede que o prejudicado recorra às vias ordinárias. E' possível que o direito do impetrante não se revista de certeza e liquidez tais que obtenha a concessão do mandado ou que não possa ser provado documentalmente, necessitando de um processo com possibilidades mais amplas de prova do fato. Poderá então recorrer as vias ordinárias em caso de denegação da segurança.

O pedido de mandado poderá ser renovado sempre que a denegação não tiver sido baseado em argumentação que entre no mérito do pedido.

(13) Conferência pronunciada pelo Ministro CUNHA VASCONCELOS no Instituto dos Advogados Brasileiros, na sessão de 30 de dezembro de 1954.

(14) V. os votos dos Ministros CUNHA VASCONCELOS e ARTUR MARINHO in *Revista Forense*, vol. 152, p. 166.

O mandado terá prioridade no julgamento sobre todos os outros atos judiciais, salvo o *habeas-corpus*.

O prazo para impetrá-lo é de 120 dias a partir da data da ciência pelo interessado do ato impugnado.

Tais são os princípios gerais reguladores do processo do mandado de segurança na legislação vigente que, desde 1951, sofreram poucas modificações.

E' de assinalar, todavia, que a nova lei de licença prévia transformou alguns aspectos do instituto, ao estatuir que, nos casos de mandados concedidos para a libertação e desembaraço de bagagens, o recurso para o tribunal superior terá efeitos suspensivos, a menos que o impetrante dê uma caução igual a 150% do valor dos bens desembaraçados.

A Lei OLIVEIRA BRITO proibiu, por sua vez, a concessão de medida liminar para entrada de mercadoria ou bagagens no território nacional e há juízes que ampliaram a disposição legislativa aplicando-a também no caso de mandado para reembarque ou reexpedição de mercadorias para o porto de origem.

Vemos, assim, o mandado de segurança, ordem executória, definida amplamente pelo texto constitucional e deturpada pela Lei n.º 1.533, que estabelece o recurso *ex-officio* e deformada ainda por outras leis ordinárias que dão efeitos suspensivos ao recurso, a menos que seja dada uma caução, e proíbem a concessão de medida liminar.

Não entramos no mérito da questão econômica. Queremos apenas salientar o perigo de adulterar a natureza do mandado de segurança. Concede-se mandado de segurança nos casos em que existe recurso administrativo dependente de caução. Por outro lado, agora o próprio mandado de segurança não é exequível antes de confirmado pela segunda instância, a menos que tenha sido oferecida caução idônea. (15) A medida liminar não mais pode ser concedida tratando-se de ingresso de mercadoria ou bagagens no país. (16) A frase de VIEIRA volta à memória dos juristas e dos homens amantes da liberdade:

“Persuada-se o príncipe que a lei morta não pode dar a vida à República: considere que as leis são os muros dela, e que, se hoje se abriu uma brecha, por onde possa entrar um só homem, amanhã será tão larga que entre um exército inteiro...”

Somos os primeiros a aplaudir as medidas do executivo e do legislativo para a defesa da economia nacional e a proteção da nossa moeda. O que condenamos, todavia, é a técnica utilizada quando consiste em retirar a sua finalidade específica a um instituto que é um índice da civilização como o mandado de segurança, quando implica um deslocamento de competência, considerando como atos privativos do Ministro da Fazenda todos aqueles os referentes ao desembaraço de bens e mercadorias cujos proprietários pretendam

(15) Lei n.º 2.410, de 29-I-1955, art. 3.

(16) Lei OLIVEIRA BRITO.

obter a introdução no país sem licença importando em maior dificuldade para o julgamento pelo judiciário, recursos êsses que muito se coadunavam com o sistema político de 1937 mas chocam no regime democrático, no Estado de Direito.

Devemos conservar o mandado de segurança, impedindo que se lhe tire a eficácia que é a única razão de sua existência. Não podemos voltar à ação sumária da Lei n.º 221 como o homem civilizado não pode retornar à vida do homem primitivo. Há uma escola da liberdade do mesmo modo que existe o progresso técnico. Necessitamos do mandado de segurança, devendo-se naturalmente evitar os abusos para conservar a pureza do instituto, mas nunca sacrificar o instituto aos abusos. Também o *habeas-corpus* tem sido deturpado de sua finalidade real. E' êle que permite que sejam soltos criminosos porque no prazo legal não foi possível conseguir a ordem judicial de prisão, mas haverá alguém que, por isso, advogue a extinção do instituto? O mesmo se dá com o mandado de segurança que responde a uma necessidade vital da nossa sociedade para o restabelecimento do equilíbrio entre interesses sociais e direitos individuais, equilíbrio cotidianamente violado e sempre restabelecido graças ao mandado de segurança, que garante a proteção dos direitos certos e líquidos contra a prepotência das autoridades administrativas, sendo o remédio heróico contra o mandonismo e a inércia burocrática.

PARECERES

Consultor Geral da República

Aposentadoria de auditor com vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Militar.

PARECER

Número de referência: 279-Z.

O Exmo. Sr. Ministro da Guerra apresenta à consideração e decisão do Chefe do Governo o pedido de aposentadoria do Exmo. Sr. Dr. FRANCISCO ANSELMO DAS CHAGAS, Auditor da 3.^a Auditoria da 1.^a Região Militar, no cargo de Ministro do Superior Tribunal Militar.

Dois são os fundamentos em que se apoia o requerente, na sua pretensão. a saber: ter prestado serviço na zona delimitada pelo Decreto n.º 10.490-A, de 1942, estando assim amparado pela Lei n.º 1.156-56, que assegura promoção aos que prestaram serviços na referida zona.

O segundo fundamento é a aplicação, aos magistrados, do art. 184, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, reconhecida em parecer desta Consultoria Geral, Parecer n.º 168-Z, de 26 de novembro de 1956, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República. Dispõe, com efeito, o citado preceito legal:

“Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

I — Com provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior.

II — Com provento aumentado de 20%, quando ocupante da última classe da respectiva carreira;

III — Com a vantagem do inciso II, quando ocupante de cargo isolado se tiver permanecido no mesmo durante três anos”.

Quanto ao primeiro fundamento, ao parecer da Consultoria Geral da República, não coíhe o pedido de promoção, face à Lei nú-

mero 1.156, que sòmente beneficia os militares, não civis, conforme o texto do seu art. 1.º e reiterados pronunciamentos desta Consultoria Jurídica.

No que concerne à aplicação à magistratura do citado art. 184, efetivamente, nesse sentido já se manifestou esta Consultoria no mencionado Parecer número 168-Z, baseada no entendimento que à norma legal deu o Supremo Tribunal Federal, na aposentadoria de seus eminentes sobrejuizes.

A Constituição prevê, em verdade, no artigo 106, parágrafo único, o acesso de Auditores ao cargo de Ministro do Superior Tribunal Militar, desde que tenham mais de seis anos de exercício do seu cargo, conforme o art. 8.º, parágrafo único, do Código da Justiça Militar, Decreto-lei n.º 925, de 2 de dezembro de 1938, que dispõe: “As vagas de ministros togados serão preenchidas da forma seguinte: metade do número de vagas, por brasileiros natos de notória competência jurídica e reputação ilibada, com prática forense de mais de dez anos, não devendo ter menos de trinta e cinco, nem mais de cinquenta e oito anos de idade, da livre escolha do Presidente da República; e, as restantes, por auditores e Procurador Geral da Justiça Militar, desde que tenham mais de trinta e cinco anos de idade e seis, pelo menos, de exercício em seus cargos”.

Nestas condições, minha opinião é que o pedido, de que se trata, de auditor com mais de 35 anos de serviço e seis de auditoria, merece ser atendido, não para aposentar-se o interessado no cargo de Ministro do Superior Tribunal Militar, mas, para aposentá-lo com os proventos correspondentes aos vencimentos desse cargo, à semelhança que se faz com o funcionário que se aposenta com mais de 35 anos de serviço.

Na verdade, o cargo de Ministro do Superior Tribunal Militar é o imediatamente superior ao de Auditor, termos em que opina a Consultoria Geral da República pela apo-

sentadoria com proventos correspondentes aos vencimentos daquele cargo.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1957. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral
da República.

"Aprovo. Em 27-5-57". (Rest. proc. ao
M.G., em 29-5-57, por intermédio do Gab.
Militar da P.R.).

*Enquadramento de assistente
social como procurador de Autar-
quia.*

PARECER

N.º de referência: 237-Z.

I

Por sugestão do Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, vem o presente processo a esta Consultoria Geral para apreciar o pedido do Bacharel ORLANDO AZEVEDO BARBOSA, Assistente Social da extinta Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil, de ser incluído no cargo de Procurador da mesma autarquia.

Alega o peticionário que, não obstante ser titular da referida função de Assistente Social, exerceu ininterruptamente a presidência de 16 comissões de processos administrativos. Para o interessado, o exercício dessas funções diz respeito ao exercício de função de advogado ou procurador, donde o seu pedido de enquadramento.

O Departamento Nacional da Previdência Social desacolheu a súplica e o Ministro do Trabalho, para decidir recurso do interessado, propôs ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República o pronunciamento desta Consultoria Geral.

Em minha opinião desassiste razão ao recorrente, tal como opinou o douto Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho.

Conforme parecer aprovado pelo Chefe do Governo, somente aos servidores nomeados para cargos ou funções de Consultor Jurídico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico, Adjunto de Consultor Jurídico e Assistente de Procurador, a lei assegurou direito ao cargo de Procurador.

Disse-o, expressamente, o art. 2.º da Lei n.º 2.123, de 1.º de dezembro de 1953: "*Os atuais cargos ou funções de Procurador, Consultor Jurídico, Advogado, Assistente Jurídico, Adjunto de Consultor Jurídico e Assistente de Procurador existentes nas Autarquias*

referidos no artigo anterior, serão transformados em cargos de procurador e absorvidos na respectiva carreira, feito o enquadramento de seus ocupantes nas categorias correspondentes dos padrões em que se encontram".

O requerente não era titular de nenhum desses cargos ou funções, não tendo assim, como se vê do preceito supra, direito ao enquadramento, que ora requer.

De resto, o exercício de presidência de comissão de inquérito, nem é rigorosamente função jurídica, mas administrativa.

II

Na petição de recurso, o requerente se refere a pagamento de adicionais e a férias de 2 meses concedidas a procuradores de autarquias, contrariando o despacho do Presidente da República que aprovou o Parecer n.º 5-Z, dessa Consultoria Geral e publicado no *Diário Oficial* de 29-2-56, p. 3.640.

Em verdade, tal decisão do Chefe do Governo é obrigatória para todas as Autarquias Federais e, assim, deve ser fielmente observada.

Destarte, ao opinar contra o pedido do Assistente Social Bacharel ORLANDO AZEVEDO BARBOSA, esta Consultoria Geral reitera seu pronunciamento a propósito de férias e adicionais dos procuradores das autarquias: têm estes as férias de 30 dias e os adicionais de que gozem os demais servidores das entidades a que servem. Não têm os mesmos direito a férias de 60 dias nem os adicionais dos procuradores da República, pois a equiparação feita pela citada Lei n.º 2.123, de 1953, diz respeito, como de resto é expresso um de seus preceitos apenas "aos vencimentos fixos" (art. 1.º § 2.º), conforme ficou amplamente esclarecido no citado parecer aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Os órgãos de pessoal das autarquias deverão observar, fielmente, a decisão proferida, a respeito, pelo Chefe do Governo. Se concedem férias e pagam adicionais além dos mencionados limites em desacordo com o que foi decidido pelo Presidente da República, ao aprovar o citado parecer n.º 5-Z desta Consultoria, ficarão sujeitos a penalidades administrativas e criminais por falta de exação no cumprimento de seus deveres e maibato de dinheiros públicos, devendo a fiscalização oficial providenciar a respeito.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 29 de março de 1957. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral
da República.

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

Posse. Impossibilidade de antecipação dos seus efeitos. Revisão dos atos administrativos pela própria administração. Princípios que a norteiam. Nulidade absoluta e nulidade relativa.

PARECER

I

A consulta prende-se à situação de funcionários que exerceram, interinamente, cargos para os quais foram novamente nomeados, em caráter efetivo, após a habilitação no concurso respectivo. Entre a exoneração, por força da homologação do concurso, e a nova posse, mediou espaço de alguns dias, o que ocorreu por circunstâncias diversas, independentes da vontade dos interessados, embora os atos de exoneração e nova nomeação houvessem sido publicados no *Diário Oficial* da mesma data.

2. Pretende-se uma solução que implique assegurar a ininterrupção de exercício, alegando-se que aquêles funcionários não tiveram conhecimento dos atos de exoneração e nova nomeação, pela demora na entrega, nos Estados do *Diário Oficial*, além, de, em outros casos, a posse ter sido retardada por determinação da autoridade administrativa, ponderando-se que tais servidores continuaram no desempenho de suas funções durante êsse interregno.

3. A matéria não é nova e já suscitou pronunciamentos de três dos meus eminentes antecessores, cujos pareceres, emitidos neste processo, se desenvolveram no mesmo sentido.

4. Por solicitação do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda, a D.P. dêste Departamento reexaminou o assunto, historiando as vacilações de jurisprudência que antecederam o caso focalizado no processo, concluindo por pedir a minha audiência a respeito.

II

5. A questão jurídica que a matéria envolve teve solução adequada nos pareceres dos meus ilustres predecessores. Não há, assim, como permitir ficção de exercício durante o período que se seguiu à exoneração, antes da nova investidura do funcionário. Nessa ocasião, ainda que não tivesse havido desligamento das funções, por circunstâncias várias talvez justificáveis é certo que ocorreu quebra da relação de emprêgo, caindo os interessados na situação de funcionários de fato.

6. Dêsse modo, verificando-se solução de continuidade no vínculo que liga o servidor ao Estado, não há como pretender, sem disposição legal que o autorize, que o ato de restabelecimento dessa relação retroativa à data do seu rompimento, para suprir efeito *ex tunc*, quando a época da nomeação e posse está entregue à competência discricionária, sendo a administração o único juiz de sua conveniência e oportunidade. A limitação que a lei impõe atinge, apenas, o prazo de trinta dias (art. 27 do Estatuto dos Funcionários), que, assegurado ao servidor para tomar posse, também dentro dêle terá de permitir a administração que o funcionário nomeado se satisfizesse os requisitos para a sua investidura, assine o termo respectivo.

7. Não há, por conseguinte, qualquer direito lesado, pois que nenhuma norma legal assegura ao funcionário, nomeado em virtude de concurso para provimento do cargo que anteriormente ocupava em caráter interino, a ininterrupção de exercício, tendo necessariamente de verificar-se aquela nomeação, a posse e o exercício que deverão segui-la, na mesma data da exoneração, ocorrida por força de disposição legal expressa (art. 19, § 7.º, do Estatuto dos Funcionários).

III

8. O aspecto que vem de ser apreciado é fundamental no exame da consulta, embora esta, na fase atual do processo, se tenha dirigido mais propriamente à situação de funcionários beneficiados por jurisprudência oposta, cuja aplicação a êstes produziu efeitos

jurídicos já incorporados ao seu patrimônio. Daí a indagação sobre se seria o caso de se reverem tais decisões ou, em hipótese negativa, se essa atitude importaria em considerar-se de efetivo exercício aquela interrupção, relativamente a outros funcionários, desde que ocorrida ao tempo em que vigorava esse entendimento.

9. Cumpre distinguir quanto à revisão dos atos administrativos inquinados de nulidade, se esta é absoluta ou relativa.

10. Na primeira hipótese, isto é, quando frontalmente colidem com normas jurídicas desenganadas, que não autorizam tal interpretação, sustenta a *communis opinio* a possibilidade de a administração rever os seus próprios atos, para ajustá-los ao ordenamento jurídico de que momentaneamente se afastaram (MERKL, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927, p. 212; WALTER JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, 1929, pp. 272-274; FLEINER, *Droit Administratif Allemand*, 1933, p. 130; KORMANN, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, § 42, apud FRANCISCO CAMPOS, *Pareceres*, 1934, p. 239).

11. Em se tratando, todavia, de nulidade relativa, quando, no dizer de FRANCISCO CAMPOS (*Op. cit.*, p. 238), com apoio em MERKL (*Op. cit.*, pp. 210-212), "o ato administrativo se resume em uma individuação da norma, a decisão do poder administrativo é assimilável à decisão do poder judiciário, adquirindo, assim, a força de ligar a administração ao seu próprio ato, o qual, em relação a ela, constitui uma *res judicata*". Nesse sentido há torrencial jurisprudência dos nossos tribunais, constituindo ponto pacífico na doutrina.

12. A hipótese é de nulidade relativa, sendo, assim, defesa à administração rever o seu próprio ato, estando este, em relação a ela, definitivamente consolidado, só podendo sofrer a revisão do poder judiciário, através de iniciativa de terceiro interessado.

13. Esta conclusão, entretanto, não significa que casos idênticos, ocorridos na mesma época, mas sobre os quais não se manifestou a administração, devam ter, agora, tratamento semelhante. Se o poder administrativo reconhece o equívoco de sua anterior interpretação, não é lícito perseverar no erro, já então injustificável, baseado em precedente, quando é sabido que este não tem força obrigatória.

IV

14. Não me parece, por igual, que seja caso de promover-se iniciativa de lei, para atender à situação descrita no processo, pois

que há mero interesse individual de reduzido grupo, sem maior repercussão.

15. São casos isolados, que não justificam disposição legislativa especial, que, assim, viria chocar-se com normas gerais, cuja preservação oferece maior interesse público.

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

Rio de Janeiro, 31 de maio de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Direito disciplinar — sua autonomia em relação ao Direito Penal. Princípios que informam o direito disciplinar. Interpretação do art. 213 do E.F. Prescrição da sanção disciplinar. Divisão das faltas disciplinares em prescritíveis e imprescritíveis. Subdivisão das primeiras (art. 213, ns. I e II, do E.F., e parágrafo único deste mesmo artigo). Interrupção da prescrição, somente quanto às faltas disciplinares que também se constituem em crime.

PARECER

I

Indaga o Ministério da Viação e Obras Públicas se:

"a) a administração pode, independentemente do pronunciamento do Poder Judiciário, considerar extinta, pela prescrição a punibilidade administrativa de faltas também previstas na lei penal como crime;

b) em caso afirmativo, quais os prazos prescricionais em relação a cada falta de natureza administrativa também prevista na lei penal como crime, a partir de quando começa a correr a prescrição, bem como os casos em que se interrompe o seu curso".

2. A D.P. deste Departamento apreciando a espécie, esclareceu que a matéria já foi objeto de considerações do meu eminente antecessor, em parecer emitido no processo n.º 3.323-49, publicado no *Diário Oficial* de 5 de janeiro de 1956 à pág. 224, com cujo pronunciamento se manifestou de inteiro acórdo. Nada abstando, determinou o Senhor Diretor-Geral a minha audiência o respeito.

II

3. A consulta envolve a interpretação do parágrafo único do art. 213 do Estatuto dos Funcionários, por essa forma redigido:

“A falta também prevista na lei penal como crime prescreve juntamente com este”.

4. Como é sabido, anteriormente à vigência do atual Estatuto dos Funcionários (Lei número 1.711 de 28 de outubro de 1952), nenhum preceito havia sobre prescrição de faltas disciplinares, considerando-se, por esse efeito, imprescindível o ilícito administrativo, segundo, aliás, sustenta ponderável corrente doutrinária.

5. No excelente parecer citado no item 2, o meu ilustre predecessor faz completo e circunstanciado histórico da inclusão do artigo 193 do Estatuto dos Funcionários em vigor, solucionando consulta da mesma índole, com o acerto, o brilhantismo e a mestria que lhe são peculiares.

6. A autonomia do direito disciplinar em relação ao direito penal, nesta altura da evolução jurídica, é matéria incontroversa, tendo mesmo, entre nós formulação legal, como se vê do art. 200 do Estatuto dos Funcionários:

“As cominações civis, penais e disciplinares poderão cumular-se, sendo, umas e outras independentes entre si, bem assim as instâncias civil, penal e administrativa”.

7. Daí a possibilidade de sanção penal e administrativa, vale dizer, disciplinar, além da civil, concomitantemente, pela mesma falta, sem que seja lícito invocar o princípio *non bis in idem*. Nem o direito disciplinar, ao contrário do penal, está adstrito ao princípio da reserva legal (*nullum crimen nulla poena sine lege*), prescindindo, assim, de prévia configuração da falta (GIUSEPPE MAGGIORE, *Principi di Diritto Penale*, 2.^a ed., 1937, volume I, p. 37; LUÍS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de Derecho Penal*, 1950, tomo I página 38; GALDINO SIQUEIRA, *Tratado de Direito Penal*, 1947, tomo I, p. 30; PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, 1952, n.º 927, p. 677; ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 1953, n.º 1.367, p. 707 e 708).

III

8. Estabelecidas essas considerações iniciais para que se esclareçam a natureza e os princípios que informam o direito disciplinar,

passo a examinar o objeto propriamente da consulta.

9. Cabe, de início, acentuar que, em tema de prescrição, podem, assim, ser divididas as faltas disciplinares:

1.^a) Imprescritíveis — aquelas que não têm prazo de prescrição fixado, por isso que, sendo a regra a imprescritibilidade da sanção disciplinar, somente a enumeração legal taxativa excepciona esse princípio geral. Com MAURICE CAPART, HAUS e THEMISTOCLES B. CAVALCANTI (*Droit Administratif Élémentaire*, 4.^a ed., Bruxelas, 1939, p. 309; *Principes Généraux de Droit Penal*, II, p. 952, apud THEMISTOCLES B. CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, 1942, vol. III, p. 483), também não aceito a analogia em matéria de fixação de prazo prescricional.

2.^a) Prescritíveis. Estas se subdividem em: a) faltas que se não constituem em ilícito penal, e b) faltas também previstas na lei penal como crime. As primeiras têm prazo prescricional diretamente fixado no Estatuto dos Funcionários (art. 213 ns. I e II); as últimas têm esse prazo coincidente com o da lei penal (parágrafo único do citado artigo 213).

10. Os prazos de prescrição para as faltas disciplinares prescritíveis, por conseguinte, mesmo aquelas que correspondem a crime capitulado no Código Penal, não oferecem qualquer dificuldade. Ou vêm claramente determinadas no Estatuto dos Funcionários (artigo 213 ns. I e II), ou se fixam segundo os critérios adotados nos arts. 109, 110 e demais preceitos constantes do Título VIII do Código Penal.

11. Uma vez determinado o prazo de prescrição, no caso de falta capitulada na legislação substantiva penal como crime, dentro dos critérios que orientam no Direito Penal, essa fixação, a autoridade administrativa terá de verificar se ocorreu a prescrição da sanção penal, considerando, inclusive, as interrupções que se admitem, na esfera judiciária, no curso da prescrição. Só quando definitivamente prescrita aquela sanção é que estaria igualmente extinta a punibilidade da falta disciplinar.

12. A lei remete a fixação do prazo prescricional, no caso focalizado na consulta (parágrafo único do art. 213 do Estatuto dos Funcionários), às normas que disciplinam a prescrição no Código Penal. Mas, se essa remissão obriga o intérprete a perquirir se houve extinção da punibilidade na esfera judiciária, não significa que tenha de aguar-

dar o pronunciamento jurisdicional *in casu* para concluir se houve prescrição. A sua ação é livre, apenas adstrita aos critérios que norteiam o instituto na legislação penal.

13. Respondo, pois, afirmativamente à primeira parte da consulta (alínea a do item I), não sendo, assim, necessário qualquer pronunciamento do Poder Judiciário para que a administração considere extinta, pela prescrição, a punibilidade de faltas disciplinares também previstas na lei penal como crime.

IV

14. Para esclarecer esse ponto, já respondi à primeira indagação contida na segunda parte da consulta (alínea b do item 1), atinente aos prazos prescricionais em relação a cada falta disciplinar também capitulada na legislação penal como crime, que são, precisamente, os mesmos ali estatuídos. Resta, por conseguinte, examinar desde quando começa de correr a prescrição e quais os casos em que se interrompe o seu curso.

15. Quanto à contagem do prazo prescricional, que interessa a toda e qualquer falta disciplinar prescritível, temos, inicialmente, que distinguir:

a) se se trata de falta cuja prescrição se ache diretamente regulada pelo Estatuto dos Funcionários (art. 213, ns. I e II); ou

b) se a falta é igualmente capitulada como crime na legislação penal.

16. No primeiro caso, tendo presente que o Estatuto dos Funcionários nada dispõe a respeito, deslocou-se a matéria para a via regulamentar ou, na inexistência desta, para a interpretativa, parecendo-me que se terá de considerar, como início da prescrição, dadas as características e a autonomia do direito disciplinar, a data em que o fato se tornou conhecido, ainda que muito anteriormente consumado. Adoto, assim, integralmente, a opinião do meu preclaro antecessor, esposada no parecer a que se fez menção no item 2, do qual me permito extrair o seguinte excerto:

“O poder disciplinar, em que repousa a estabilidade das instituições administrativas, somente se poderá exercer, como é elementar, a partir do momento em que a falta se tornou conhecida pela autoridade. Desde que, pelas circunstâncias de fato, a violação do dever funcional se acoberte no sigilo, subtraindo-se ao conhecimento normal da administração, não se configura a noção de inércia no

uso do poder disciplinar, que caracteriza a prescrição”.

17. No segundo caso (alínea b do item 15), coincidindo a prescrição da pena disciplinar com a da sanção penal (parágrafo único do art. 213 do Estatuto dos Funcionários), a matéria deslocou-se para o âmbito do Código Penal, regulando-se pelas normas que ali disciplinam a espécie.

18. No que concerne à interrupção da prescrição, na hipótese da alínea a do item 15, dado o silêncio do Estatuto dos Funcionários a respeito, também, com o meu predecessor, não vejo como admitir, pela indisputável autonomia do direito disciplinar, que repele a analogia com os normas do Direito Penal.

19. Já no caso da alínea b do item 15, com a coincidência da prescrição da falta disciplinar com a do crime em que ela também se constitui, é óbvio que todas as interrupções que a legislação penal estabelece incidem, por via de consequência, na ação disciplinar, pois que esta só prescreve quando prescreve aquela.

20. Creio, assim, ter respondido a todos os pontos ligados à consulta.

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

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

Preenchimento, mediante acesso de cargo isolado de provimento efetivo, por ocupante de outro cargo da mesma natureza, no Hospital dos Servidores do Estado. Norma proveniente de disposição regulamentar, em flagrante oposição ao estatuído na Lei n.º 1.584, de 1952, que exige prévio concurso de provas ou de provas e títulos. Insubsistência do preceito regulamentar.

PARECER

I

O Dr. ALUÍSIO LEOPOLDO PEREIRA DA CÂMARA é ocupante do cargo isolado de provimento efetivo, padrão CC-5, de Chefe de Clínica do Hospital dos Servidores do Estado.

2. Tendo-se vagado, por força de aposentadoria do seu titular, o cargo isolado, também de provimento efetivo, padrão CC-4, de Chefe do Serviço de Clínica Neurológica do mesmo Hospital, nêle deveria ser provido o requerente, por força do que se contém no artigo 10 e seu parágrafo único do Decreto n.º 36.952, de 24 de fevereiro de 1955, cuja redação é a seguinte:

“Art. 10. São extintos, e suprimidos quando vagarem, os cargos isolados de provimento efetivo de Chefe de Serviço de Clínica, Chefe de Serviço Auxiliar de Diagnóstico e Tratamento e Chefe de Clínica da Parte Permanente do Quadro do H.S.E.

Parágrafo único. Não ocorrerá a supressão do cargo de Chefe de Serviço de Clínica, previsto neste artigo, enquanto houver cargo de Chefe de Clínica correspondente preenchido por ocupante efetivo, o qual, nesta hipótese, deverá ser nomeado para prover o primeiro dos cargos citados”.

3. Em face dessa situação e considerando que o interessado está à véspera de completar 35 anos de serviço público, indaga êse se, provido no cargo de Chefe do Serviço de Clínica Neurológica, padrão CC-4, por acesso, teria de aguardar em exercício mais três anos para usufruir da vantagem do art. 184, ns. II e III, do Estatuto dos Funcionários, *in verbis*:

“Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

II — Com o provento aumentado de 20%, quando ocupante da última classe da respectiva carreira;

III — Com a vantagem do inciso II, quando ocupante de cargo isolado se tiver permanecido no mesmo durante três anos”.

4. Sobre o assunto, solicitou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado a audiência dêste Departamento, havendo a D.P. opinado, preliminarmente, pela ilegalidade do dispositivo que permitiu o acesso de um cargo isolado de provimento efetivo para outro da mesma natureza, quando se trata, na espécie, de dois cargos isolados, que, à época da expedição do Decreto número 36.952, de 1955, só poderiam ser providos por concurso, nos termos da Lei número 1.584, de 27 de março de 1952, regulamentada pelo Decreto n.º 31.477, de 18

de setembro de 1952. Se se vier, todavia, a entender, o que só admite a D.P. para argumentar, que o dispositivo não infringe a citada Lei n.º 1.584, de 1952, conclui aquela Divisão pela necessidade de permanência por três anos no cargo, para a outorga da vantagem a que se refere o art. 184, ns. II e III, do Estatuto dos Funcionários. Nada obstante, sugeriu a D.P. meu pronunciamento a respeito.

II

5. As conclusões a que chegou a Divisão de Pessoal dêste Departamento têm, ao meu parecer, inteira pertinência. Não há, de fato, como admitir o preenchimento de um cargo isolado de provimento efetivo por acesso de ocupante de outro cargo da mesma natureza. O preceito regulamentar que assim dispôs veio ferir, frontalmente, o estatuído no artigo 1.º da Lei n.º 1.584, de 1952, que só permite a admissão, nos quadros de qualquer natureza das instituições de previdência social e entidades autárquicas e paraestatais, mediante prévio concurso, excepcionando, apenas, quanto aos cargos de confiança de Presidente e auxiliares de seu gabinete, bem como aos em comissão. Vejase a redação do dispositivo citado:

“Art. 1.º E’ vedada a admissão, a qualquer título, de pessoal, sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos, nos quadros de qualquer natureza das instituições de previdência social e entidades autárquicas e paraestatais, sob pena de nulidade de pleno direito do ato e responsabilidade do administrador que o praticar.

§ 1.º O disposto neste artigo, no que se refere à exigência de concurso, não se aplica aos cargos de confiança de Presidente e auxiliares de seu gabinete, em número limitado, nem aos cargos em comissão”.

6. Como se vê, envolvendo a espécie cargo isolado de provimento efetivo, a admissão nêle, sem a formalidade imprescindível de prévio concurso, é ato nulo de pleno direito, nos exatos termos do art. 1.º (*caput*) da Lei n.º 1.584, de 1954. O inusitado expediente de provimento por acesso, de um cargo isolado para outro da mesma natureza de padrão mais elevado, constitui-se em fraude à lei, sem condições, por conseguinte, de prosperar.

7. A injuridicidade do ato consubstanciado no provimento de que se trata estriba-se na

impossibilidade de afrontar o decreto disposição enganada de lei, que proíbe o preenchimento de cargos daquela natureza, sem prévio concurso de provas ou de provas e títulos.

8. Como tenho acentuado em várias oportunidades, e constitui matéria pacífica, o poder regulamentar se cinge à execução das leis, na forma do art. 87, n.º I, da Constituição Federal, sendo-lhe defeso introduzir princípio novo, ou diferente, de direito material.

III

9. Fica, assim, prejudicado o objeto da consulta, referente à interpretação do art. 184, ns. II e III, do Estatuto dos Funcionários, que, aliás, admitida a legalidade daquele provimento, não poderia ser outra que não a adotada pela D.P.

10. E' possível que, nesta altura, pelo tempo decorrido, já tenha sido o requerente provido no cargo de Chefe do Serviço de Clínica Neurológica, padrão CC-4, do Hospital dos Servidores do Estado, com fundamento no mencionado art. 10 do Decreto n.º 36.952, de 1955. Se verdadeira essa suposição, deverá, ao meu parecer, ser tornado sem efeito o ato, dada a sua legalidade, como procurei demonstrar, voltando o interessado à sua situação de ocupante efetivo do cargo de Chefe de Clínica, padrão CC-5, do referido Hospital, que, se suprimido, nos termos do art. 10 (*caput*) do aludido Decreto n.º 36.952, de 1955, deverá ser, também esse ato, declarado insubsistente.

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

Rio de Janeiro, 18 de maio de 1957. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 3.903-57

E' lícita a acumulação do cargo de Ministro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro com o cargo de Professor Catedrático de Direito Civil, da Faculdade de Direito de Niterói, da Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura.

PARECER

Neste processo, trata-se de verificar se é lícito a **PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUSA NETO**, ocupante do cargo de Ministro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, acumular esse cargo com o de Professor Catedrático de Direito Civil, da Faculdade de Direito de Niterói, da Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura.

2. Sabida é a exceção constitucional, que faculta a acumulação de cargos, no Serviço público, desde que o regime acumulativo se enquadre nos princípios seguintes:

a) acumulação de um cargo de juiz com outro de magistério secundário e superior (art. 96, I); e

b) acumulação de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.

3. A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto), instituindo o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos Territórios, estabeleceu, no seu Título IV — Do Regime Disciplinar — que:

“Art. 188. E' vedada a acumulação de quaisquer cargos.

Parágrafo Único. Será permitida a acumulação:

I — De cargo de magistério, secundário ou superior, com o de juiz;

II — De dois cargos de magistério ou de um destes com outro técnico ou

científico, contanto que em qualquer dos casos haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.

Art. 189. A proibição do artigo anterior estende-se à acumulação de cargos da União com os dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Autárquicas e Sociedade de Economia Mista”.

4. Esses e outros artigos, daquele Título, foram regulamentados pelo Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1954, que instituiu esta Comissão de Acumulação de Cargos (artigo 15) para emitir parecer sobre os casos de acumulação, com fundamento nos princípios constantes deste Regulamento”.

5. Tal Regulamento, entre outros preceitos, conceitua o cargo técnico ou científico (art. 3.º e seu parágrafo, e 5.º e seu parágrafo) e o cargo de magistério (art. 4.º). Entretanto, é ele omissa na conceituação do cargo de juiz, o que, de plano, naturalmente, não se pode compreender como em sua expressão apenas etimológica (lat. *judex*: de *ius* e *dicere*), pois, tanto pode ser *magistrado* o encarregado de dar a justiça, como a *pessoa* incumbida do arbitramento, em qualquer questão. Mas, seria necessário esse detalhe, quando o cargo de juiz, que a Constituição permite acumular com o de magistério secundário e superior, outro não deve ser senão aquele pertencente ao Poder Judiciário? E destes só são órgãos constituintes os seguintes (art. 94):

- I — Supremo Tribunal Federal;
- II — Tribunal Federal de Recursos;
- III — Juizes e Tribunais Militares;
- IV — Juizes e Tribunais Eleitorais; e
- V — Juizes e Tribunais do Trabalho.

6. Assim iniciamos este Relatório, para a prévia caracterização do regime acumulativo, que se expõe neste processo, uma vez que o exame das acumulações de cargos nos obriga a uma natural sequência na apreciação de cada caso em estudo. E, nessa sequência, geralmente, o Relator da prioridade à carac-

terização dos cargos acumulados, ou em pretendida acumulação, segundo a mesma procedência que se vê no art. 1.º, § 1.º, do Decreto n.º 35.956, de 1954, ou seja:

1.º) acumulação de cargos de magistério secundário ou superior com o de juiz;

2.º) acumulação de dois cargos de magistério; e

3.º) acumulação de um cargo de magistério com outro técnico ou científico.

Estabelecida essa premissa, seguem-se, quando fôr o caso, os exames da correlação de matérias e da compatibilidade horária.

7. Ora, no caso em tela, trata-se da pretendida acumulação de um cargo de Ministro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro com o cargo de Professor Catedrático de Direito Civil, da Faculdade de Direito de Niterói. Em qual dos regimes já vistos situar-se-ia? Ou melhor, seria uma acumulação em que um dos cargos, o de Ministro do Tribunal de Contas, é cargo de magistratura, ou não? E' o que passaremos a focalizar.

8. Inicialmente, situemos o estudo quanto ao órgão, isto é, ao Tribunal de Contas. O da União está ordenado pela Constituição, nos seus arts. 76 e 77. Não é ele um dos órgãos do Poder Judiciário (Constituição, artigo 94). Quanto aos cargos de Ministros desse Tribunal, embora suas nomeações não dependam dos requisitos que a Lei Maior estabelece para a investidura nos cargos de Juizes do Tribunal Federal de Recursos (artigo 103 — condição de magistrados, ou de advogados, ou de membros do Ministério Público; com os requisitos do art. 99: maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada) são eles equiparados, constitucionalmente, em *direitos, garantias, prerrogativas* e vencimentos aos Ministros do Tribunal Federal de Recursos (Const. art. 76, § 1.º *in fine*).

9. Assim, embora diferentes sejam as qualidades desses Tribunais — um pertence ao Poder Judiciário, o outro (o de Contas) não pertence a nenhum dos 3 poderes, pois é "um instituto *"sui generis"* pôsto de permeio entre os poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer dêle", (*) os cargos de Ministro de ambos têm as mesmas funções de judicatura (arts. 77 e 104).

10. Como a acumulação nunca está em função de órgãos — no caso, o Tribunal de Contas — pois, órgão não é o objeto de uma situação funcional, impõe-se, antes de tudo, caracterizar, e bem, os cargos acumulados, pois o que se acumula é o cargo, seja êle de qualquer órgão. E, *in casu*, pode-se perfeitamente aplicar, por extensão, a norma de caracterização de cargos consagrada pelos §§ 1.º e 2.º do art. 8.º, do Decreto número 35.956-54, ou seja a que proíbe a presunção e determina que o reconhecimento de seu caráter fique provado "mediante consulta a dados objetivos, tais como ... as atribuições legais regulamentares ou regimentais do cargo". Nesse sentido, a Lei estadual n.º 3, de 19 de julho de 1947, confere às atribuições do cargo de Ministro do Tribunal de Contas daquele Estado características eminentemente judicativas, quais sejam as que se inferem da competência daquele Tribunal (art. 7.º) e da força de sentença que resulta de suas deliberações e decisões (art. 3.º, § 1.º). Ainda essa lei equipara êsses titulares aos juizes de primeira instância (art. 1.º, § 5.º) quanto ao processo e julgamento de crimes que venham a praticar, sendo, apenas, competente para tais fins o Tribunal de Justiça do Estado, o que está, também, na Constituição Estadual, artigo 54, VIII. Outra Lei estadual, a de número 894, de 13 de junho de 1950, estabelece que os Ministros do Tribunal de Contas são equiparados aos Desembargadores, para os efeitos da percepção da gratificação adicional (art. 3.º).

11. Mesmo admitindo-se, para argumentar, que tais equiparações de cargos não podem visar ao conceito judicativo que estamos conjecturando para os cargos de Ministros dos Tribunais de Contas, pois são elas apenas extensões de privilégios, que somente equiparam, mas não igualam, situações funcionais distintas (tanto que se pode, nesse sentido, invocar que o estatuto da vitaliciedade assegurado pela Constituição, aos magistrados, Ministros do Tribunal de Contas, titulares de officio de justiça, também é extensivo aos *professores catedráticos* — art. 187), achamos prudente não dever adotar, desde logo, esta Comissão, o princípio da exclusão ou não desses cargos de Ministro de um conceito judicativo para o exame das acumulações porque, pelo Decreto n.º 35.956-54, as atribuições legais desses Ministros se assemelham às dos cargos da magistratura.

12. Daí, temos, inicialmente, solicitado ao Departamento Administrativo do Serviço Público o exame do assunto, que, em parecer

RUI BARBOSA, cit. por CASTRO NUNES, in *Teoria Prática do Poder Judiciário*, Ed. Revista Forense, Rio de Janeiro, 1943, p. 25.

publicado no D. O., I Seção, de 31-5-57, concluiu "que há fortes razões de ordem legal que contrariam a tese dos que consideram o cargo de Ministro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro como de juiz para efeito de exame da acumulação prevista no art. 96, I, da Constituição. Os cargos de juiz indicados neste dispositivo constitucional só podem ser entendidos com aqueles integrantes do Poder Judiciário".

13. Examinando-se, já agora, sob o aspecto de ser ou não técnico ou científico o cargo de Ministro do Tribunal de Contas do Estado do Rio, há que se relatar o seguinte:

Definindo o cargo técnico ou científico, diz o Decreto n.º 35.956-54:

"Art. 3.º Cargo técnico ou científico é aquele para cujo exercício seja indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino".

E como a Lei estadual n.º 3-47, já citada, que criou o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, estabelece a exigência de *notória capacidade* para os ministros desse Tribunal (art. 1.º, § 1.º), aliando-se ao conceito técnico, que não se pode deixar de reconhecer, é da própria essência de tais órgãos, logicamente se infere a tecnicidade da *função* ministerial, nos Tribunais de Contas, pois só aquela *notória capacidade* comprova a indispensável e predominante aplicação de conhecimentos científicos de nível superior de ensino, o que não é apanágio, apenas, de diplomado naquele nível.

14. Situado, porém, sob este ângulo, o regime acumulativo que vimos relatando, já agora se impõe a verificação da correlação de matérias e da compatibilidade horária, porque isto é exigência legal, na exceção constitucional, que faculta a acumulação de uma função técnica com o cargo de magistério.

15. No caso presente, indubitavelmente, existe a imediata e recíproca correlação de matéria, entre as atribuições do cargo de Ministro do Tribunal de Contas e as do cargo de Professor Catedrático de Direito Civil, porque a característica específica, que, também, é principal atribuição do cargo de Ministro de Tribunal de Contas é o julgamento da legalidade dos contratos em que é parte a Fazenda Pública, ou seja aplicação do Direito das obrigações, e a cadeira lecionada — o Direito Civil — segundo se observa dos programas anexados (fls. 9 e seguintes) no 2.º ano, das 60 unidades de ensino, 23 se destinam, especificamente, ao estudo da Teo-

ria Geral das Obrigações, e, no 3.º ano, todo o curso, todas as suas 41 unidades de ensino versam, apenas, sobre as fontes das obrigações em geral, ou seja, os contratos.

16. Quanto à compatibilidade de horário está ela demonstrada, no processo, às fls. 5 e 7, através dos documentos hábeis oferecidos.

18. Pelo exposto, não temos dúvidas em afirmar que a acumulação pretendida por PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUSA NETO é lícita, porque se contém no espírito da Lei Maior (art. 185).

C.A.C., em 4 de junho de 1957. — PEDRO POPPE GYRÃO, Relator. — JOSÉ MEDEIROS. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES. — GERARDO RENAULT DE MELLO NETTO. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto, nos termos do parágrafo 3.º do artigo 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 6.056-56

As Polícias Militares se aplica o que se dispõe no § 3.º do art. 182 da Constituição Federal, podendo ser o oficial nomeado para cargo público, estranho à sua carreira, desde que transferido para a reserva.

PARECER

Refere-se o presente processo à proposta formulada pelo Magnífico Reitor da Universidade de Minas Gerais no sentido de ser nomeado o Engenheiro Arquiteto e Urbanista WALTER MACHADO para exercer, interina e cumulativamente, o cargo de Professor Catedrático da Cadeira de Teoria e Prática dos Planos de Cidades — B, do Curso de Urbanismo, da Escola de Arquitetura, daquela Universidade, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Cultura.

2. Em face de informações contidas no processo (fls. 11 e 21), de que o interessado é Capitão-Engenheiro-Arquiteto da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, pertencendo ao quadro do Serviço de Engenharia, onde "exercer as atribuições específicas à sua formação técnico-profissional de

Engenheiro-Arquiteto e Urbanista". não sendo oficial combatente ou de fileira, sem direito, por isso mesmo, de figurar, normalmente, no quadro de acesso para promoções, ocupando cargo isolado na Superintendência Técnica, determinou esta Comissão, tendo em conta sugestão n.º 2, baixasse o processo em diligência, junto ao Chefe do Estado Maior da Polícia Militar daquele Estado, para que se dignasse esclarecer se o interessado é, ou não, Militar e em que dispositivos legais se apoiam aquelas citadas informações.

3. Em atendimento a êsse pedido, o Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais esclareceu a esta Comissão que a situação do interessado "é realmente a definida pelo atestado de fl. 21", fazendo parte dos quadros daquela Corporação "como Oficial de Serviço e como tal sujeito às prescrições de Leis, Regulamentos, Avisos e Portarias" que orientam suas atividades, acrescentando, *in verbis*:

"A capacidade que têm as Polícias Militares de promover sua própria organização — e que, em substância, serviram de base às informações do atestado citado — foi autorizada pela Lei Federal n.º 192, de 17 de janeiro de 1936. As leis ânuas do Estado que fixam os efetivos desta Polícia Militar são tôdas elaboradas segundo o disposto na referida lei n.º 192 que reorganizou as Milícias Estaduais, prescrevendo a discriminação dos quadros de oficiais em *combatentes e de serviços*. De outra parte, o artigo 183 da Constituição Federal autorizou nos servisse de apoio também o artigo 21 do Decreto Federal n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946 (Estatuto dos Militares), ocorrendo ainda que o §-3.º do artigo 182 da Constituição da República se estende às Polícias Militares (fôlha 29)".

4. Assim, o interessado, como Oficial de Serviço, integra a Polícia Militar, que é considerada, pela Constituição Federal, como força auxiliar, reserva do Exército, aplicando-se-lhe os dispositivos constitucionais concernentes às Forças Armadas, e, por via de consequência, o disposto no § 3.º do art. 182 da Carta Magna de 1946 que diz:

"O Militar em atividade que aceitar cargo público permanente, estranho à sua carreira, será transferido para a reserva, com os direitos e deveres definidos em lei."

5. Releva salientar que quando a lei faz referência a cargo público "estranho à sua carreira", tem em mira a carreira militar e não a possível especialidade pelo mesmo desenvolvida no Exército, não sendo, como à primeira vista pode parecer, uma excludente a mais da regra geral que proíbe a acumulação de cargos públicos.

6. Nestas condições, entendemos que poderá o interessado ser nomeado Professor Catedrático da Cadeira de Teoria e Prática dos Planos de Cidades — B, do Curso de Urbanismo, da Escola de Agricultura, da Universidade de Minas Gerais, desde que transferido para a reserva, nos termos do citado § 39.º, do artigo 182, da Constituição Federal, com perda dos respectivos proventos consoante o § 5.º do mesmo artigo.

C.A.C., em 7 de maio de 1957. — COR-
SÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, Relator. —
PEDRO POPPE GYRÃO. — JOSÉ MEDEIROS. —
JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES. — GE-
RARDO RENAULT DE MELLO MATTOS.

Submeto, nos termos do parágrafo 3.º do artigo 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 7 de maio de 1957. — PEDRO
POPPE GYRÃO, Presidente.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.979 — DISTRITO FEDERAL

Opção. Efeitos. Questão complexa, insolúvel em mandado de segurança. Recurso desprovido.

Relator: O Senhor Ministro OROSIMBO NONATO.

Recorrente: JOSÉ RODRIGUES BATALHA DE MATO.

Recorrido: Tribunal Superior do Trabalho.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de mandado de segurança número 1.979, recorrente JOSÉ RODRIGUES BATALHA DE MATOS, recorrido o E. Tribunal Superior do Trabalho.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, integrando neste o relatório retro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, negar provimento.

Custas da lei.

Rio, 4 de maio de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — OROSIMBO NONATO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro OROSIMBO NONATO — Senhor Presidente, ao ilustre Superior Tribunal do Trabalho o Doutor JOSÉ RODRIGUES DE MATOS requereu mandado de segurança em seu próprio favor contra ato do Sr. Ministro Presidente do mesmo Tribunal, que, na versão do impetrante, feriu direito seu lícito e certo, promovendo por antiguidade um seu colega à letra L, quando a êle, impetrante, cabia direito a essa promoção. Demonstrou o impetrante cabalmente a competência da Côrte Trabalhista para conhecer do pedido. No mérito, diz o seguinte: “I — O impetrante foi nomeado, *por concurso*, escrivão classe E do Quadro Único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por Decreto publicado no *Diário Oficial*, de 21 de maio de 1941, e designado para *ter exercício* no Ser-

viço Administrativo do Conselho Nacional do Trabalho — Portaria Ministério da mesma data, onde ficou *lotado*. II — Por força da Portaria Ministerial de 28 de março de 1944, “tendo em vista, diz a Portaria, o despacho do Presidente da República no proc. DASP n.º 1.041”, foi o impetrante pôsto à disposição do Departamento Nacional do Trabalho — a fim de exercer a função de Chefe da Seção de Assistência Sindical e enquanto exercesse a função para que foi requisitado, cópia da portaria junto. Processo número 150.486 de 1944. Nesta função permaneceu o impetrante até 19 de outubro de 1944, voltando para o C.N.T., onde *continuou lotado* durante o tempo em que esteve à disposição do D.N.T. na forma da lei e como se vê da própria anotação na ficha de assentamento pessoal do impetrante na Seção Administrativa da Secretaria deste Egrégio Tribunal. Assim: todo o tempo de serviço de 21 de maio de 1941 até 19 de outubro de 1944 foi exercido no Conselho Nacional do Trabalho onde sempre foi *lotado*. — O *Direito* — I — Determina o art. 180 do Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho: “Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Tribunal; em caso de novo empate, o que tiver maior tempo de serviço público federal; havendo, ainda, empate, sucessivamente, o funcionário com prole mais numerosa, o casamento e o mais idoso”. Interpretando seu parágrafo único: “Como tempo de serviço no Tribunal será computado o exercício em quaisquer cargos ou funções inclusive no antigo Conselho Nacional do Trabalho, a partir de primeiro de maio de 1941 — data da instalação da Justiça do Trabalho”. Indiscutível sem oferecer a menor dúvida, é contar o tempo em que o impetrante esteve à disposição do D.N.T., como sendo de exercício no antigo C.N.T. — aqui, eminentes Ministros atinge seu ponto alto a questão em foco. De fato: a) o impetrante até sua *transferência* do Quadro Único do M.T.I.C. para o Q.P. da Sec. do T.S.T. estava sob a proteção do Estatuto dos Funcionários Pú-

blicos Civis e do Regulamento de Promoções, aprovado pelo Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948 diploma ainda hoje subsidiário do Regimento Interno citado, arts. 169, 170, etc. Com a evidência da Lei n.º 409, de 25 de setembro de 1948, que reorganizou a Secretaria do T.S.T., *criando quadro de pessoal próprio*, o impetrante passou a ser funcionário deste Quadro, *trazendo a seu favor para todos os efeitos*, todo o tempo de serviço prestado no Ministério do Trabalho, de cujo Quadro Único era integrante, e, “*ipso facto*”, *todo o tempo de serviço em que esteve lotado*” no C.N.T., tempo equivalente ao de seu ilustre e distinto colega Doutor EDGARD DA SILVA WILKEN, b) pôsto à disposição do D.N.T., por determinação expressa do Presidente da República e na forma do Estatuto citado, nenhum prejuízo poderia sofrer na contagem de tempo de serviço para todos os efeitos pois, reza o art. 35 do Estatuto: “Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo os casos previstos neste Estatuto ou *prévia autorização do Presidente da República*.” (Grifamos). E o Regulamento de Promoção citado, sob o regime do qual se achava o impetrante até sua transferência para a Sec. de T.S.T., dispõe taxativamente: Art. 27. Na apuração do tempo líquido de efetivo exercício, *para determinação da antiguidade de classe e do desempate* previsto no artigo anterior, não serão computadas as faltas ou afastamento decorrente de: I — Férias; II — Casamento. ... XVII — Expressa determinação legal, em outros casos. II — Deste modo, o impetrante ao ser transferido do Quadro Único do Ministério do Trabalho para o do Pessoal da S.T.S.T. o foi gozando dos direitos e vantagens que lhes eram assegurados pelas leis então vigentes o que vale dizer com uma *situação jurídica definitiva* em relação ao seu tempo no Ministério ou seja no C.N.T.; com *direito adquirido*, — direito à contagem para todos efeitos de tempo de serviço no C.N.T. igual, repetimos, ao seu colega Dr. EDGARD DA SILVA WILKEN, de vez que ambos tomaram posse e entraram em exercício em 21 de maio de 1941, sendo o desempate para promoção por antiguidade feito a favor do impetrante pelo tempo de serviço público. III — E’ um absurdo, uma aberração jurídica a interpretação que a Comissão de Promoção deu ao art. 180 do Reg. Int. do T.S.T., induzindo esse Colendo Tribunal em erro com a promoção ora impugnada, por antijurídica, ilegal e prejudicial ao direito do impetrante. Antijurídica, porque, procurou fazer distinção sobre prestação de serviço de que o Regi-

mento não cogitou “*Ubi lex non distinguere est*”. Ilegal porque fere o art. 6.º da Lei de Int. ao Código Civil que diz: “A lei em vigor terá efeito imediato e geral. Não atingirá, entretanto, salvo disposição expressa em contrário, a *situações jurídicas definitivamente constituídas* e a execução de ato jurídico perfeito” (grifamos). Ora, o impetrante, como acentuou, ao ingressar no Quadro do Pessoal da S.T.S.T. tinha uma situação jurídica definitivamente constituída, situação constituída sob a égide das leis vigentes ao tempo da sua constituição. E, “por situação jurídica definitivamente constituída, doutrina o Prof. HERMES LIMA, deve-se entender aquela que se formou nos termos da lei que vigorava ao tempo de sua constituição”. Int. à Ciência do Direito. Ensinando o desembargador OSCAR TENÓRIO: “Assim, uma lei que tem por objeto regular as condições de formação ou extinção de uma situação jurídica *não pode considerar os fatos anteriores* a sua vigência, sem que seja retroativa. Quanto aos efeitos jurídicos produzidos em situações anteriores à vigência da lei nova fazem *perto do domínio da lei antiga*” (grifamos). Lei de Int. ao C. C. Brasileiro — p. 117. IV — Por outro lado, a promoção feita por esse Egrégio Tribunal, importa, data venia, dar força retroativa ao art. 180 do seu Regimento Interno, norma que fere disposição constitucional e a lei ordinária, merecendo, também, o repúdio da doutrina. Assim é que, pontificam ESPÍNOLA e ESPÍNOLA: “Examinando as situações anteriormente constituídas ou extintas, escreve RUBIER: “As leis que regem a constituição de uma situação não podem prejudicar, sem retroatividade, as situações já constituídas”. acrescentam os doutos juristas: “Pouco importa venha a lei nova *suprimir um modo de constituição procedentemente admitido*, ou modificar as condições necessárias para sua constituição”. Lei de Int. ao C. C. página 325 — vol. III. E exemplificam: “Se, por exemplo, uma lei decidir que a maioria se dará aos 25 anos, e não mais aos 21 anos, todos aqueles que tiverem 21 anos continuarão maiores”. V — Admitindo-se “*ad argumentum*” que fôsse possível disposições regimentais revogarem disposições de lei e mais ainda, retroativamente, não podia ser endossado por essa Egrégia Corte interpretação retroativa dada ao citado art. 180, pois: “A retroatividade resulta, diz RUBIER, de cláusula expressa. Não existe retroatividade tácita. Ao intérprete não é lícito concluir pela intenção tácita ou presumida do legislador, a fim de aplicar a retroatividade” *apud* Lei de Int. ao C.C.B. p. 116 —

OSCAR TENÓRIO. Se o Regimento tivesse disposição retroativa seria nulo, porque: "O Regulamento acrescenta o hoje ilustrado desembargador OSCAR TENÓRIO, que contiver medidas retroativas, deve ser anulado quando violar a lei. Idem, *ibidem*. Ora, eminentes julgadores, o impetrante tem tempo de serviço na classe e no Tribunal igual ao do colega referido, devendo o desempate ser feito, como disse, pelo tempo de serviço público, art. 180 do Reg. Int. que será a favor do impetrante, pois conta mais de 18 anos de serviço público, contra 10 do nomeado. A promoção à classe "L" cabia e cabe por direito líquido e certo e incontestável ao impetrante, e não ao promovido. Contra esta promoção ilegal e que fere direito líquido e certo é que o impetrante pede a presente medida de segurança para o fim de ter restabelecido seu direito, com a sua promoção à classe "L" e anulado o ato que promoveu indevidamente o seu colega Dr. EDGARD DA SILVA WILKEN. Deixa de cumprir as disposições do art. 6.º da Lei n.º 1.533 citada, em virtude de ser a medida requerida contra ato do ilustre Presidente desse Egrégio Tribunal e se acharem nesse Secretaria os documentos que deveriam instruir o pedido, alínea a do art. 159 do C.P.C. Esperando que esse Egrégio Tribunal restitua um direito ofendido, conceda a medida pleiteada por sua procedência, conforme o Direito e de Justiça". A parte instruiu o seu pedido com os documentos de fls. Ele se processou e foi ilustrado com o parecer do Procurador Senhor Dr. ANTÔNIO BATISTA BITTENCOURT. O voto do relator Exmo. Sr. Ministro EDGARD DE OLIVEIRA LIMA foi o seguinte: "A só leitura das razões de petição inicial transcritas e as informações prestadas pelo Ministro Presidente do Egrégio Tribunal, igualmente acima reproduzidas e que se contrapõem aos fundamentos do pedido no que estes encerram de mais essencial demonstram que o caso não se adapta à feição sumariíssima do mandado de segurança. Em voto proferido no Colendo Supremo Tribunal Federal, o eminente OROSIMEO NONATO advertiu que não é admissível reverter todo o sistema de recursos, absorvendo-os e anulando-os todos, por um *remedium juris especialissimo*, de apertada zona influência. O sentido do texto constitucional que condiciona a concessão do mandado à liquidez e certeza do direito é, segundo observou TEMISTOCLES CAVALCANTI, referindo-se a Constituição de 1941, uma recomendação ao Juízo para que não seja fácil na concessão da medida (Do Mandado de Segurança, p. 137). O rito processual do mandado de segurança não

comporta o que é de regra nas ações em geral: uma pretensão ajuizada, que vai ser apreciada, provada e afinal declarada pela sentença (CASTRO NUNES). O aspecto da ilegalidade deve ser inequívoco. Se a lei é obscura ou que se presta razoavelmente a mais de uma interpretação, descabe o mandado. O ato terá de ser manifestamente ilegal, patente deverá se apresentar a violação (CASTRO NUNES). Segundo voto do Ministro OTÁVIO KELLY, não se pode atribuir ao mandado de segurança a feição de um remédio de aplicação sempre suspeita, mas também não é admissível concebê-lo "como panacéia jurídica de que frequentemente se vem abusando". Declarando o mandado fica ressaltado ao interessado o uso do petitório, ao qual o remeto para decidir, então, melhor esclarecido. Poderá ele voltar por via da ação para anular o ato arguido de ilegal. A ação para anular o ato ilegal é o remédio próprio. Desapareceria da tela judiciária a ação se o interessado usasse preferentemente do mandado de segurança pelo só fato de se tratar de um ato ilegal. Desde que a matéria é complexa e não pode ser deslindada ao primeiro súbito de vista, incabível é dirimi-la de pleno, por via do mandado de segurança". Com prevalência desse voto não se conformou o impetrante. Subiram os autos a esta instância, pronunciando-se nestes termos o Excelentíssimo Sr. Dr. Procurador Geral PLÍNIO TRAVASSOS: "O Recorrente impetrou o presente mandado de segurança ao Colendo Tribunal Superior do Trabalho, para o fim de lhe ser reconhecido direito líquido e certo à promoção por antiguidade à classe "L" do cargo de oficial judiciário do Quadro do Pessoal da Secretaria daquele Tribunal e para conseqüentemente, ser anulado o ato que promoveu o seu colega Dr. EDGARD DA SILVA WILKEN (fls. 7). Denegada a segurança interpôs o presente recurso, com fundamento no art. 101, n.º II, letra a da Constituição Federal, insistindo na sua pretensão de anular, por meio de mandado de segurança, o ato da promoção de um colega seu, que não foi citado para se defender. O ilustre Procurador Dr. ANTÔNIO BATISTA BITTENCOURT, em seu parecer de fls. 35-36 demonstrou o descabimento do pedido inicial, que, afinal, foi indeferido pelo bem deduzido Acórdão de fls. 42-67, de que foi Relator o eminente Ministro EDGARD DE OLIVEIRA LIMA, cujos fundamentos temos por irrespondíveis. Somos, por isso, por que se negue provimento ao recurso". O parecer a que se reporta S. Exa. tem o seguinte conteúdo: "A competência cêste Egrégio Tribunal Superior para conhecer e julgar o presente mandado de Se-

gurança está fora de dúvida. O mandado de segurança tem cabimento quanto a direito líquido e certo a amparar. O impetrante julga-se com direito a uma promoção por antiguidade, resta portanto apurar onde se acha situada a liquidez e certeza do seu alegado direito. Nomeado escrivão classe F do Quadro Único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio por decreto de 21 de maio de 1941, foi designado na mesma data para ter exercício no Serviço Administrativo do Conselho Nacional do Trabalho, onde ficou lotado. Em 28 de março de 1944, passou à disposição do Departamento Nacional do Trabalho, onde permaneceu em exercício até 19 de outubro de 1944. Destarte, pretende fazer crer o impetrante que o tempo de serviço de 21 de março de 1941 até 19 de outubro de 1944 foi exercido no Conselho Nacional do Trabalho isso porque o atual art. 194, e parágrafo único do Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho dispendo sobre classificação por antiguidade diz que será computado como tempo de Serviço no Tribunal o exercício em quaisquer cargos ou função, inclusive no antigo Conselho Nacional a partir de primeiro de maio de 1941 — data da instalação da Justiça do Trabalho. Consoante o art. 97, n.º II da Constituição Federal, é da competência dos Tribunais de Justiça elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares provendo-lhes os cargos na forma da lei. O impetrante quando da organização dos serviços auxiliares do Tribunal Superior do Trabalho, por força do preceito Constitucional e a em virtude da Lei n.º 409 de 25 de setembro de 1948, optou pelo quadro dos funcionários dos referidos serviços, para onde foi transferido e se acha incluído, sujeito portanto às disposições do Regimento Interno baixado pelo Tribunal. O seu tempo de serviço, para o efeito de promoção por antiguidade terá que ajustar-se às exigências do citado Regimento e não da lei ou Estatuto que disciplinava as relações do Quadro a que ele pertenceu. Não me parece, portanto, caracterizada a certeza do seu alegado direito à promoção pleiteada, como se ainda estivesse no seu quadro antigo no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, regido pelas normas dos Estatutos dos Funcionários Públicos. Não é só isto, há um outro aspecto a ser apreciado neste pedido: o impetrante entende que o ato promovendo por antiguidade à classe "L" EDGARD DA SILVA WILKEN, feriu direito líquido e certo seu. Vale dizer que por meio de Mandado de Segurança, em última análise, o que lhe pretende é anular a promoção com que foi contemplado o seu colega, sem

que este tenha qualquer possibilidade de defesa dada a natureza deste processo judicial. Como se vê, só por via ordinária o caso poderia ser solucionado. Isto pôsto, e porque não há direito líquido e certo a ser amparado, pois o que se verifica dos elementos dos autos é que o impetrante tem menos tempo de serviço efetivo no Tribunal do que o funcionário que foi promovido, opino pelo indeferimento da Segurança impetrada." E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro OROSIMBO NONATO (Relator) — Sr. Presidente, a alegação de precedente derivado da organização de listas anteriores não oferece préstimo decisivo para solução do "writ". E' precedente respeitável, mas sem força de vincular o próprio Tribunal.

As próprias decisões judiciais não impõem ao juiz diretriz indeclinável: *non exemplis sed legibus judicandum*. O precedente pode ser suscitado como argumento em favor do impetrante; mas não tem força de *res iudicata*, não tem o efeito de imprimir ao direito discutido a liquidez e a certeza próprias do remédio impetrado.

Outra alegação é a de que o remédio seria impróprio, porque envolve a anulação do direito de terceiro. Mas na lei precedente o argumento não merecia prosperar como, em numerosos casos, se decidiu.

O caso foi exposto com clareza pelo impetrante, não faltando boa aparência à sua pretensão. Essa boa aparência, entretanto, não imprime ao direito os traços de liquidez e certeza indispensáveis ao remédio do mandado de segurança.

Pretende o impetrante que, ao passar do Ministério do Trabalho ao serviço do Conselho Nacional do Trabalho, levou a situação preestabelecida, o direito adquirido. As questões de que envolvem caracterização de direito adquirido do funcionário, em face do regime estatutário, apresenta sempre aspectos difíceis.

Discute-se, no caso, a extensão dos efeitos da opção e se esta não envolveu renúncia de situação anterior.

A questão é puramente de direito, mas questão complexa e delicada que, a meu ver, demanda exposição e debate nas vias comuns, e não em mandado de segurança.

O E. Tribunal do Trabalho não negou o direito do impetrante. O eminente relator expendeu considerações gerais sobre o mandado de segurança e sobre as cautelas com

que se deve usar dêsse *remedium iuris*, a fim de não o degradar em panacéia, em expediente generalíssimo e eliminador dos recursos.

Nestes termos, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — Senhor Presidente, salvante a dispensa de citação do *litis consorte* que o é, evidentemente, o funcionário que teria sido promovido em lugar do impetrante e pôsto que a vigente lei sôbre o mandado de segurança diz que se aplicam os dispositivos do Código do Processo Civil, sôbre o *litisconsórcio*, feita esta ressalva, estou de acôrdo com a argumentação do eminente Ministro Relator.

Realmente, a questão se apresenta complexa. Houve, por parte do impetrante, opção, — o que importa pelo menos teoricamente em renúncia de direitos que tivesse, acaso, adquirido quando exercia o cargo anterior. A matéria é, pelo menos, discutível e está sujeita a controvérsias e debates. Assim, o direito do impetrante não se manifesta líquido e certo, com aquela diafaneidade exigida pela Constituição para a concessão do mandado de segurança.

Nestas condições, nego o mandado, ressalvando ao impetrante o direito de demandar pelas vias ordinárias.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Negaram provimento, unânimemente.*

Deixou de comparecer por motivo justificado, o Senhor Ministro LUIZ GALLOTTI.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 15-4-57, pág. 1149-50, apenso ao n.º 87).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.006 — RIO DE JANEIRO

Inspetor de trabalho; sua remoção, de ofício, por ato do Ministro do Trabalho; sua legalidade.

Relator: O Sr. Ministro EDGARD COSTA.

Recorrentes: JOSÉ RAINHA DA COSTA e outro.

Recorrida: União Federal.

RELATÓRIO

Acordam em Supremo Tribunal Federal, vistos e relatados, êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 2.006, em que

são recorrentes JOSÉ RAINHA DA COSTA e outro, negar provimento unânimemente ao mesmo recurso, de acôrdo com o voto do relator constante das notas anexas da assentada do julgamento.

Rio de Janeiro, D. F., aos 29 de abril de 1953, data do julgamento. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — EDGARD COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro EDGARD COSTA — JOSÉ RAINHA DA COSTA, inspetor do trabalho, impetrou do Tribunal Federal de Recursos mandado de segurança contra o ato do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio que o removeu da Divisão de Fiscalização do Departamento Nacional do Trabalho, nesta Capital para a Delegacia Regional do Trabalho no Estado de Mato Grosso, alegando ser ilegal êsse ato: primeiro, por faltar competência legal àquele Ministro para remover funcionários públicos lotados no seu Ministério, competência que era do Presidente da República, conforme o Decreto-lei n.º 1.795, de 1939, art. 1.º, segundo, porque a remoção impugnada não obedeceu às formalidades previstas no Decreto n.º 6.223, de 1940; terceiro, que estando êle impetrante a responder a processo administrativo, não podia ser transferido, segundo dispõe o art. 4.º do Decreto n.º 6.222, também de 1940; quarto, finalmente, não ter ficado provado o interesse público da administração para essa remoção.

Pendente de julgamento o pedido, requereu CAMILO STANISCI, também inspetor de trabalho transferido para Goiás que fôsse admitido como *litisconsorte*, de vez que a sua situação era idêntica à do primeiro impetrante (fls. 49).

Prestadas as informações pelo Ministro do Trabalho o Tribunal por unanimidade de votos, negou a segurança impetrada, de acôrdo com o seguinte voto do relator Ministro DJALMA DA CUNHA MELO:

“Nego a segurança impetrada. Verdade que ao tempo do Decreto-lei n.º 1.795, de 1939, invocado na petição inicial não podia a autoridade havida como coatora praticar atos da situação-tipo dos ora impugnados. As remoções todavia foram levadas a efeito na vigência de outra lei, o Decreto-lei número 8.199, de 1945, que restabeleceu nesse passo e em linguagem nítida, uma atribuição que tinha o Ministro ao tempo do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939. A incompetência argüida assenta portanto em disposição de lei revogada. O processamento das remoções, pelo que diz o Ministro, foi feito em confor-

midade com o Decreto n.º 6.223, de 1940. redação do Decreto n.º 19.985, de 1945. E, tendo feito sustar, logo que ciente o inquérito administrativo, as remoções determinadas antes desse inquérito, cumpriu o Ministro *sponte sua*, o art. 4.º do Decreto n.º 6.222, de 1940. Nenhuma ilegalidade, nenhuma exorbitância se positivou, *in concreto*, da parte do Sr. Ministro do Trabalho”.

Do acórdão de fls. 81 tomado na conformidade dessa decisão, recorrem os impetrantes com fundamento no art. 101, II, *a*, da Constituição Federal e dentro no prazo de 5 dias (fls. 82). Reconhecem os impetrantes-recorrentes que desconheciam o decreto-lei que modificara a competência para a remoção; acrescentam, porém, que esse decreto-lei não vinha sendo observado, tanto assim que o próprio Presidente da República, posteriormente ao mesmo, baixou circular datada de 1946, mandando — vista a necessidade de comprimir despesas públicas — sustar as transferência ou remoções “*ex-officio*”, que importarem em despesas de transporte e vantagens. Demais disso, a recente Lei n.º 1.711, de 1952, silencia sobre a competência do Ministro, donde ser ela do Presidente da República. Insistem em que o inquérito administrativo foi instaurado anteriormente às remoções, e não, como consta das informações, posteriormente a esses atos.

Concluem, finalmente, que não ficou provado o interesse público da administração como justificação do ato impugnado; ao invés, pelos documentos que ofereceram foi feita a prova em contrário.

Às fls. 97 oficiou o Dr. Subprocurador Geral da República, e subindo os autos emitiu o Dr. Procurador Geral o parecer de fls. 103, opinando que ao recurso se negou provimento pelos douts fundamentos do acórdão recorrido. E’ o relatório.

VOTO

Os atos impugnados não têm a eiva da ilegalidade que lhes atribuem os impetrantes, como bem concluiu o acórdão vencido.

Competente era o Ministro do Trabalho para remover, como removeu, os impetrantes;

se esses atos se contrapõem à recomendação constante da circular da Presidência da República, cumpre indagar primeiro se continuava de pé essa recomendação visto ser de data antiga, e quando ainda vigente, a sua inobservância não pode ser tida como uma ilegalidade capaz de justificar a concessão do mandado. Se o silêncio do Estatuto dos Funcionários Públicos aprovado pela Lei n.º 1.711 importasse em restituir ao Presidente da República a competência para ordenar remoções, como sustentam os recorrentes, ocorre que os atos impugnados são de data anterior a essa lei.

Anterior ou posterior às remoções a instauração de inquérito administrativo, é circunstância sem maior interesse no casoões que sustadas foram as remoções, até julgamento final do mesmo inquérito, como informou o Ministro.

Do interesse público da administração, como razão justificativa da remoção é juiz único a autoridade que a determina.

Processadas, portanto, que foram as remoções sem ofensa a dispositivos legais, os atos impugnados não podem ser anulados por via de mandado de segurança, pela inexistência de abuso de poder ou de ilegalidade por parte da autoridade.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro LUIS GALLOTTI — Senhor Presidente, o ato poderá ser injusto, de modo a merecer reconsideração da autoridade administrativa, mas não é ilegal.

Assim acompanho o voto do eminente Ministro Relator, indeferindo a segurança impetrada.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Negaram provimento, unânimemente.*

Ausente, por se achar licenciado, o Senhor Ministro MÁRIO GUIMARÃES.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 15-4-57, pp. 1150-1, apenso ao n.º 87).

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 1.854-56

Cargo de Chefia efetivo, em que foi aprovado o empregado, não poderá ser convertido em comissão, infringindo a disposição contida no art. 468 da C.L.T.

Vistos e relatados êstes autos, em que são partes, como Recorrente, Estrada de Ferro Leopoldina e, como Recorrido, CLÁUDIO VEGA DO VALE (Doutor):

O ora Recorrido reclamou contra a Estrada de Ferro Leopoldina, pleiteando o cancelamento da Portaria 226-56, e um cargo compatível com o de chefe de departamento com o pagamento dos respectivos ordenados, vencidos e vincendos e as diferenças salariais que possam recorrer.

A Reclamado contestou o pedido, alegando que pretende o Reclamante ser efetivado em cargo de confiança e, causa espécie seja isso postulado por um advogado que o Reclamante era advogado da reclamada no interior, e, vindo ao Rio de Janeiro, em 1950, quando havia dois lugares de chefe no Serviço Jurídico, vagos, fêz boas relações com o Diretor, e, ficou no seu Gabinete, exercendo funções de assistente: que a certa altura resolveu o Diretor criar o Departamento Jurídico, mas não pôde fazê-lo por ato próprio pelo que oficiou ao Diretor-Gerente, o qual se manifestou favoravelmente mas o Departamento não chegou a ser criado, pois houve mudança de administração; que, na nova administração foi o Reclamante promovido a assistente jurídico; que houve nova alteração, e, ao invés de departamento, foi criada a Procuradoria Jurídica, em cuja chefia foi investido um outro; que, após isto foi resolvido criar o Departamento Jurídico em cuja chefia foi o Reclamante investido em comissão; que sob a condição de reintegrar o Reclamante em cargo que jamais exercera, o que se fêz foi efetivar o Reclamante em cargo de comissão; que a nova administração mandou examinar o ato e constatou a sua nulidade, declarando-a".

Foram ouvidas testemunhas e juntos documentos.

A Nona Junta de Conciliação e Julgamento do Distrito Federal, pela decisão unân-

nime de fls. 86-86v. julgou procedente a reclamação, para declarar nula a Portaria n.º 226-56 e condenou a Reclamada a conceder ao Reclamante o que foi pedido na inicial. Essa decisão foi confirmada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1.ª Reg., ao negar provimento ao recurso ordinário manifestado pela empresa Reclamada.

Daí a presente revista, que a Reclamada interpõe, estriba-se em ambas as alíneas do permissivo consolidado. A Recorrente renova uma preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar a reclamação. O Recorrido contraminutou a fls. 137-139.

A Procuradoria Geral, oficiando o Doutor DORVAL LACERDA, emitiu o seguinte parecer:

Preliminarmente:

Exceciona-se a incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar os efeitos em que a Estrada de Ferro Leopoldina é parte, já incorporada ao Patrimônio Nacional.

A Lei n.º 1.890, de 1953, dispõe sobre a situação dos mensalistas e diaristas da União e das entidades autárquicas, que trabalharemos nas suas organizações econômicas e industriais em forma de empresa e não foram funcionários públicos ou não gozaram de garantias especiais. A êstes se aplicam os benefícios assegurados na legislação trabalhista do trabalhador em geral. Os admitidos anteriormente à data da encampação, poderão apelar para a Justiça do Trabalho, reivindicando direitos assegurados pela legislação trabalhista do trabalhador em geral. Os admitidos anteriormente à data da encampação, poderão apelar para a Justiça do Trabalho reivindicando direitos assegurados pela legislação trabalhista, e que sempre os possuíram. Entretanto, os empregados admitidos posteriormente à incorporação que não foram funcionários públicos ou não gozarem de garantias especiais, passarão a ter aquelas a que se refere a lei 1.890, apreciáveis, porém, pela Justiça comum.

O Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, em acórdão da lavra do eminente Ministro ASTOLFO SERRA, assim se pronunciou:

"Mesmo depois da vigência da Lei número 1.890, de 13-6-1953, continua a prevalecer a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os litígios em que sejam partes a Estrada de Ferro Leopoldina e seus empregados admitidos antes da incorporação da Empresa ao Patrimônio Nacional".

(Ac. de 14-6-1954 — Processo 6.946-53).

Do mérito:

A douta sentença recorrida bem apreciou o caso "sub judice" em termos irretorquíveis, concluindo, através de jurídicos fundamentos, pela procedência da reclamação.

O Reclamante obteve designação para o exercício de um cargo de chefia ou de direção: Advogado Chefe do Departamento Jurídico, em 19-5-1950, ao tempo da administração Dr. MORAES SARMENTO (fls. 63).

Posteriormente, nova administração reintegrou-o ao cargo de chefe desse departamento, em 15-2-54 (fls. 62) e do qual fôra afastado pela reestruturação procedida nos serviços da Estrada.

Anteriormente à reforma administrativa do seu quadro de pessoal, os cargos de chefia da recorrente eram previstos mediante simples portaria ou mera ordem de serviço interno, cientes os respectivos chefes de seção ou diretores de departamento. O ato que designou o recorrido chefe do departamento, obedeceu à rotina administrativa então existente na Estrada, sem constituir infringências do que ali cotidianamente se praticava. A validade do ato designativo ficou ainda proclamada, por ocasião do processo administrativo em que o Administrador da ferrovia determinou a reintegração do empregado ao cargo, sem o pagamento de atrasados. Não importa que para esse cargo de chefia, tivesse sido o reclamante *designado* ao invés de *nomeado*, pois o que vale são os efeitos jurídicos decorrentes do ato da Empresa, as obrigações e o desempenho da função efetivamente prestado, em caráter de permanência.

Se reforma administrativa posterior converteu o cargo do reclamante de efetivo em comissão quando já estabelecida uma situação jurídica perfeita, há de respeitar o fato constitutivo de direito, o vínculo de trabalho existente entre o empregado e a Empresa, unilateralmente insuscetível de alteração, a menos que seja por mútuo consentimento, com base no art. 468 da C.L.T.

O cargo em que foi investido o recorrido era de provimento efetivo, à semelhança das outras chefias de departamento da Recorrente.

Certo que a função de chefia pressupõe confiança, demissibilidade "ad nutum" comissão. Mas, se as partes diferentemente contrataram e sem ofensa legal não há, porque acoiar de nulidade a efetividade assim assegurada.

Alegou a Recorrente que o reclamante teria sido investido em cargo inexistente, só criado recentemente pela reestruturação dos serviços da Estrada de Ferro Leopoldina.

Seria, então, o Autor uma espécie de "rei sem coroa" titular de uma função antes inexistente, fruindo as vantagens sem obrigações correlatas. Isso, porém, diz respeito à anormalidade administrativa da Recorrente e que por isso não pode ser prejudicado o empregado. Este alcançou ainda em nova direção administrativa — diversa da que o designou, o que afasta logo qualquer eiva de gosto de favorecimento gracioso anterior a reintegração do cargo efetivo de chefia convalescendo, assim, a situação anômala por acaso ocorrente, com a criação do Departamento Jurídico, a que se refere o despacho de fls. 62.

Pelo exposto, somos por que seja conhecido mas improvido o recurso interposto confirmado o decisório recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 1956.
— DORVAL LACERDA, Procurador".

E' o relatório.

VOTO

Adotando como razões de meu voto os jurídicos fundamentos do bem lançado parecer da Cota Procuradoria Geral, conheço do recurso mas lhe nego provimento, para confirmar o decisório recorrido, proferida que foi de conformidade com a lei e respeitando a jurisprudência dominante.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes da Terceira Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por maioria, vencido o Sr. Ministro ALDÍLIO TOSTES MALTA, relator, conhecer do recurso para rejeitando a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho, negar-lhe provimento.

Deu-se por impedido o Sr. Ministro JÚLIO BARATA.

Rio de Janeiro 11 de dezembro de 1956.
— ALDÍLIO TOSTES MALTA, Presidente no impedimento do efetivo. — ANTÔNIO FRANCISCO CARVALHAL, Relator *ad-hoc*.

Ciente: JORGE DO RÊGO MONTEIRO FAVERET, Procurador.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 26-4-57, p. 1200, apenso ao n.º 95).

*Assistência Técnica — Acôrdo entre o Brasil e a
Organização das Nações Unidas*

DECRETO N.º 41.650 — DE 4 DE JUNHO DE 1957

Promulga o Acôrdo básico para a concessão de assistência técnica celebrado em Nova York, a 11 de setembro de 1952, entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas.

O Presidente da República:

Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo número 14 de 11 de abril de 1956, o Acôrdo básico para a concessão de assistência técnica, celebrado em Nova York, a 11 de setembro de 1952, entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas; e tendo sido tal aprovação notificada à Organização por nota de 3 de dezembro de 1956.

2. Decreta que o Acôrdo básico para a concessão de assistência técnica, celebrado em Nova York, a 11 de setembro de 1952, entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas, apenso por cópia ao presente Decreto, seja executado e cumprido tão inteiramente como nêle se contém.

Rio de Janeiro, em 4 de junho de 1957; 136.º da Independência e 69.º da República.

JUSCELINO KUBITSCHKE.

José Carlos de Macedo Soares.

ACÔRDO BÁSICO PARA A CONCESSÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA
CELEBRADO ENTRE A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O
GOVERNO DO BRASIL

ARTIGO I

Concessão de Assistência Técnica

A Organização das Nações Unidas (doravante denominada Organização) e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (doravante denominado Governo), desejando tornar efetivas as resoluções e decisões relativas a assistência Técnica da Organização que se destina a promover o progresso social e econômico das nações convêm no seguinte:

1. A Organização concederá assistência técnica ao Governo nos assuntos que forem determinados e da maneira que fôr estipulada em acôrdos ou ajustes suplementares, baseados neste Acôrdo.

2. Essa assistência técnica será fornecida e recebida de acordo com as Observações e Princípios estabelecidos no Anexo I da Resolução 222 IX (A) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas de 15 de agosto de 1949, e em conformidade com as resoluções e decisões nos órgãos da Organização.

3. Essa assistência técnica consistirá em:

a) colocar técnicos à disposição do País. Parte Contratante a fim de que prestem serviços, consultivos e assistência às autoridades competentes;

b) organizar e realizar de mutuo acordo seminários e programas de treinamento, projetos de demonstração, grupos de trabalho de especialistas e atividades correlatas em locais determinados;

c) conceder bolsas de estudo e outras facilidades aos candidatos indicados pelo Governo e aprovados pela Organização, para estudarem e receberem treinamento fora do país;

d) preparar e realizar, de mutuo acordo, projetos experimentais em lugares determinados;

e) promover qualquer outra forma de assistência técnica, aceita de mutuo acordo;

4. a) os técnicos que forem servir como consultores e prestar assistência ao Governo serão selecionados pela Organização mediante prévia consulta. Esses técnicos serão responsáveis perante a Organização;

b) No desempenho das suas funções, os técnicos manterão estreito contato com o Governo, por intermédio de pessoas ou entidades por ele designadas e cumprirão as instruções governamentais previstas em acordos ou ajustes suplementares;

c) como assessores, os técnicos instruirão o pessoal especializado indicado pelo Governo, nos seus métodos técnicos e normas profissionais, e nos princípios em que se baseiam. O Governo, sempre que possível, colocará à disposição dos técnicos, para esse fim, o pessoal especializado.

5. Qualquer equipamento ou material técnico fornecido pela Organização continuará a pertencer-lhe, salvo se o título de propriedade for transferido em condições aceitas de comum acordo.

6. A duração da assistência técnica será especificada em acordos ou ajustes suplementares.

ARTIGO II

Cooperação do Governo

1. O Governo fará o possível para tornar efetiva a assistência técnica que lhe for proporcionada.

2. O Governo e a Organização consultar-se-ão a respeito da conveniência da publicação de quaisquer conclusões ou relatórios de peritos que possam beneficiar outros países ou à própria Organização.

3. De qualquer maneira, o Governo fornecerá à Organização, na medida do possível, dados sobre as medidas e os resultados obtidos em consequência da assistência recebida.

ARTIGO III

Obrigações administrativas e financeiras da Organização

1. A Organização pagará conforme seja especificado em acordos ou ajustes suplementares, o total ou parte das seguintes despesas, necessárias à assistência técnica, não efetuadas em território brasileiro:

- a) salário dos técnicos;
- b) despesas de transporte subsistência até a sua entrada no país e a partir da sua saída;
- c) despesas com qualquer viagem fora do país;
- d) seguro dos técnicos;
- e) compra de qualquer equipamento ou material fornecido pela Organização, bem como o seu transporte até o país e para fora dele;
- f) quaisquer outras despesas fora do país aprovadas pela Organização.

2. As despesas que não correrem por conta do Governo na forma do artigo IV, parágrafo I, serão pagas pela Organização, em moeda do país.

ARTIGO IV

Obrigações Administrativas e Financeiras do Governo

1. O Governo contribuirá para as despesas da assistência técnica que lhe for prestada, pagando ou diretamente fornecendo os seguintes serviços ou recursos:

- a) serviço local de pessoal técnico ou administrativo inclusive funcionários de secretaria, tradutores, intérpretes e assistência aos mesmos;
- b) escritórios e dependências necessárias;
- c) equipamento e materiais produzidos no país;
- d) transporte interno de funcionários, de equipamento e de material de trabalho para fins oficiais;
- e) correios e telégrafos para fins oficiais;
- f) assistência médica ao pessoal técnico;
- g) auxílio de subsistência aos técnicos, previsto em acordos ou ajustes suplementares.

2. O Governo pagará, conforme for especificado em acordos ou ajustes suplementares, a parte das despesas efetuadas fora do país e que não estiverem a cargo da Organização.

3. Quando necessário, o Governo colocará à disposição dos técnicos, por mutuo entendimento, mão-de-obra, equipamentos, materiais, serviços ou recursos de que necessitarem.

ARTIGO V

Regalias, Privilégios e Imunidades

1. O Governo aplicará à Organização, seus funcionários, peritos, bens, fundos e haveres às disposições da Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas. Nos casos omissos e nas situações não previstas na Convenção, o Governo aplicará as disposições permitidas pela legislação nacional em vigor.

ARTIGO VI

1. Este Acôrdo entrará em vigor logo que o Governo Brasileiro notificar à Organização de que foi aprovado pelos Órgãos competentes do Poder Legislativo do Brasil.

2. Este Acôrdo ou outros suplementares poderão ser modificados por entendimentos entre a Organização e o Governo, devendo cada parte examinar, com atenção e boa vontade, qualquer pedido de modificação que lhe fôr feito.

3. Este Acôrdo deixará de vigorar por denúncia escrita da Organização ou do Governo, a qual produzirá efeitos 60 dias depois do seu recebimento.

Em testemunho do que, o presente Acôrdo foi assinado na cidade de Nova York, no dia 11 de setembro de 1952, em três exemplares, autênticos, em português e três exemplares, autênticos, em inglês.

Pelo Governo dos Estados Unidos do Brasil. — *João Carlos Muniz.*

Pela Organização das Nações Unidas: *Hugh Keenleyside.*

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

A Administração Municipal de Guaranésia —
A Codificação Municipal de Guaranésia
— Tomo II — Volume III — 1957 —
Rio de Janeiro — Brasil.

Associação dos Servidores Cíveis do Brasil —
Jornal da entidade máxima dirigente das
atividades sociais e desportivas dos ser-
vidores públicos — Ano I — N.º 4 —
Julho de 1957 — Rio de Janeiro —
Brasil.

Boletim da Biblioteca do D.A.S.P. — Boletim
dos artigos publicados nas revistas rece-
bidas pela Biblioteca no mês de junho
de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Boletim da Contadoria Geral da República
— Ano XXXIII — N.º 244 — Março
de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Boletín de la Dirección General Impositiva
— Publicación oficial que aparece men-
sualmente, editada por la Dirección Ge-
neral Impositiva del Ministerio de Ha-
cienda — Poder Ejecutivo Nacional de
la Argentina — Volumen 6 — Mayo
1957 — N.º 41 — Buenos Aires —
Argentina.

Boletim Mensal — da Federação das Indús-
trias do Distrito Federal — Departamen-
to de Produtividade — N.º 28 —
Março de 1957 — Rio de Janeiro.

Idem — N.º 29 — Abril de 1957 — Rio de
Janeiro — Brasil.

Boletim Social — Boletim do órgão da União
Beneficente dos Subtenentes e Sargentos
de Mato Grosso — Ns. 5 e 6 — Ano
XXV — Campo Grande — Maio/Junho
de 1957 — Estado de Mato Grosso —
Brasil.

*Boletim Técnico do Instituto Agrônômico do
Norte* — Notas sobre a Fitogeografia da
Amazônia Brasileira — N.º 29 — Junho
de 1954 — Belém — Estado do Pará
— Brasil.

Desenvolvimento & Conjuntura — Publicado
sob os auspícios da Confederação Na-
cional da Indústria — Ano I — N.º 1
— Julho de 1957 — Rio de Janeiro —
Brasil.

O Ferroviário — Órgão dos servidores da
Estrada de Ferro Sampaio Correia —
Ano VI — Natal 28 de fevereiro de
1957 — N.º 16 — Estado do Rio Gran-
de do Norte — Brasil.

*A História da Repartição Sanitária Pan-
Americana* — Publicação do Escritório
Regional da Organização Mundial da
Saúde — Washington, D.C. — Estados
Unidos da América.

Holland Shipping And Trading — Revista
Holandesa de exportação — Ano 9 —
N.º 57 — Dezembro/Enero, 1957 —
edição especial para a América Latina
— Holanda.

Informação Agrícola — Ano XI — N.º 136
— Fevereiro de 1957 — Rio de Janeiro.

Idem — Ano XI — Março de 1957 —
N.º 137 — Rio de Janeiro — Brasil.

IPASE — Órgão do Serviço de publicidade
destinado à divulgação dos objetivos,
serviços e resultados do Instituto de Pre-
vidência e Assistência aos Servidores do
Estado — 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 71 — Maio de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Movimento Bancário do Brasil — Publicação do Ministério da Fazenda e do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E. — Dezembro, 1955/56 — Rio de Janeiro, 1957 — Brasil.

Operação Município — Boletim Informativo n.º 8 — Ano I — N.º 8 — Rio, 25 de abril de 1957 — Brasil.

... de Portugal para o Brasil — Publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa — Ano IX — N.º 5 — Maio de 1957 — Lisboa — Portugal.

Revista Bancária Brasileira — Ano 25 — N.º 291 — 20 de março de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

COLABORAM NESTE NÚMERO

IRALTON BENIGNO CAVALCANTI — Funcionário do Banco do Brasil, lotado no Contencioso e, atualmente, à disposição do Setor Criminal dessa instituição; 5.º anista da Faculdade Nacional de Direito da U.B.

VICTOR COLLIN — Licenciado em Ciências Políticas; Diplomado em Ciências Administrativas; Conselheiro de Organização do Ministério da Saúde Pública e da Família da Bélgica.

W. DUARTE DE BARROS — Agrônomo do Ministério da Agricultura; ex-Diretor do Parque Nacional da Serra dos Órgãos; ex-Diretor do Parque Nacional de Itatiaia; Professor de Recursos Florestais do Centro Pan-Americano para Estudo dos Recursos Naturais (Projeto 29 da O.E.A.); Membro do Conselho Florestal da Comissão de Política Agrária

e do Fundo Florestal de São Paulo; Diretor da Divisão do Fomento da Produção Vegetal.

HUGO WAHRLICH — Bacharel em Direito Procurador da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados de Serviços Públicos; *Master of Public Administration* pela New York University; Ex-Diretor da Divisão de Benefícios e da Carteira de Empréstimos da ex-Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil.

ARNOLD WALD — Bacharel em Direito; Professor da Faculdade de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro; Secretário Geral do Comitê Nacional de Direito Comparado e Secretário Geral adjunto do Instituto de Direito Comparado e Estudos Legislativos; Delegado do Brasil ao Congresso de Direito Comparado de Munique.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1958

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.

QUADRO N.º 2 — RECEITAS VINCULADAS

(Em milhares de cruzeiros)

DISCRIMINAÇÃO	VINCULAÇÕES										
	ESTIMATIVA	CONSTITUCIONAIS						TOTAL			
		São Francisco (1)	Amazônia (2)	Séas do Nordeste (3)	Ensino (4)	Cota dos Municípios (5)	Impostos Únicos (6)	SOMA	LEIS ORDINÁRIAS	Valor	%
Imp. Importação e Afins.....	2.342.000	70.260	70.260	234.200	—	—	—	398.140	793.000	1.191.140	50,9
Imposto de Consumo.....	38.595.600	1.157.868	1.157.868	3.859.560	—	—	—	6.561.252	2.047.000	8.608.252	22,8
Imposto de Renda.....	37.767.600	1.133.010	1.133.010	3.776.700	3.776.700	—	—	10.197.090	235.000	10.432.090	27,6
Imposto do Selo e Afins.....	12.365.300	370.959	360.959	1.236.530	—	—	—	2.102.101	(7) 470.200	2.572.301	20,8
Imp. s/Transferência de Fundos											
P/Exterior.....	1.806.000	54.180	54.180	180.600	—	—	—	307.020	1.724.730	2.031.750	112,5
Imp. Único s/En. Elétrica.....	1.198.000	35.940	35.940	119.800	—	—	1.186.020	1.389.680	—	1.389.680	116,0
Impostos atribuídos à União nos Territórios.....	24.000	720	720	2.400	—	—	—	4.080	—	4.080	17,0
Impostos.....	94.097.900	2.822.937	2.822.937	9.409.790	3.776.700	1.186.020	1.186.020	20.959.363	5.269.930	26.229.293	27,9
Taxas.....	1.014.102	30.423	30.423	—	—	—	—	70.987	212.515	283.502	28,0
Contrib. Melhoria.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Renda Tributária.....	95.112.003	2.853.360	2.853.360	9.409.790	3.776.700	1.186.020	1.186.020	21.030.350	5.482.445	26.512.795	27,9
Renda Patrimonial.....	2.976.492	—	—	—	—	—	—	—	1.860.416	1.860.416	62,5
Renda Industrial.....	2.620.571	—	—	—	—	—	—	—	115.980	115.980	4,4
Rendas Diversas.....	3.130.504	—	—	—	—	—	—	—	445.000	445.000	14,2
Receita Ordinária.....	103.839.570	2.853.360	2.853.360	9.409.790	3.776.700	1.186.020	1.186.020	21.030.350	7.903.811	28.934.191	27,9
Receita Extraordinária.....	7.230.000	—	—	—	—	—	—	—	6.138.000	6.138.000	84,9
Receita Orçamentária.....	111.069.570	2.853.360	2.853.360	9.409.790	3.776.700	1.186.020	1.186.020	21.030.350	14.041.841	35.072.191	31,6

Obs.: (1) Aproveitamento Econômico do São Francisco — 1% da Renda Tributária. (2) Valorização Econômica da Amazônia — 3% da Renda Tributária. (3) Defesa Contra as Séas do Nordeste — 3% da Renda Tributária. (4) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — 10% dos Impostos. (5) Cota dos Municípios — 10% do Imposto de Renda. (6) Destinação específica do Imposto Único sobre Energia Elétrica — 99% da arrecadação. Não inclui o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes. (7) Exclusivo 420 milhões da Taxa de Educação e Saúde destinados ao Ensino por já estarem considerados na vinculação constitucional (4).