Dasp.

REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

NÃO PODE SAIR DA BIBLIOTECA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

44

R. S. P. ★ VOL. 75 – N.º 1 – p. 1 a 128 ★ RIO DE JANEIRO ★ ABRIL 1957

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL
João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO
Antônio Barsante dos Santos

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS
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

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL
Lucílio Briggs Brito

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO
Augusto de Rezende Rocha

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XX — ABRIL - 1957 — VOL. 75 - N.º 1

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

O Poder Legislativo e sua importância atual 3

CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

O Congresso (seu destino de utilidade) — Luciano Mesquita 5

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça (II) — Jurandir Coelho 61

Análise das principais teorias de organização (III) — Beatriz Marques de Souza Wahrlich 88

DOCUMENTÁRIO

Plano SALTE — Prorrogação de sua liquidação (Exposição de Motivos do liquidante) 97

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

PARECERES

Consultor Geral da República

Contagem para fins de antiguidade dos dias em que o estudante-funcionário faltar ao serviço, por motivo de prova ou exame 103

Págs.

Aposentadoria de funcionário com mais de 35 anos de serviço, dos quais mais de 10 em cargos em comissão 104

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Ato administrativo. De tôdas as decisões do Diretor-Geral do D.A.S.P. sempre facultado recurso ao Presidente da República. O recurso hierárquico no sistema administrativo em vigor 106

Servidor autárquico ocupante de cargo em comissão, por mais de dez anos ininterruptos, na administração centralizada. Concessão do benefício da Lei nº 1.741, de 1952. Exoneração e gôzo de licença especial 107

Comissão de Acumulação de Cargos

Acumulação de cargo de Técnico de Economia e Finanças com o de Professor Catedrático de Repartição da Renda Social 109

Acumulação da função de Assistente de Ensino de Faculdade de Direito com o cargo de Professor Catedrático do Processo Civil e Comercial 110

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Diferença de horário dos serviços públicos, reclamada pela natureza especial de tal ou qual serviço; não constitui a desigualdade vedada pelo preceito constitucional 114

Prescrição qüinqüenal em favor da Fazenda Pública 115

Tribunal de Justiça do D.F.

Funcionários municipais. Equiparação de vencimentos. Ação ordinária para efeito de equiparação de vencimentos inativos e outros padrões; sua improcedência por falta de amparo legal 117

NOTAS

Fábrica Nacional de Motores — Discurso do Diretor Administrativo e Financeiro, proferido na Assembléia de 30-4-57 119

Publicações recebidas 124

Colaboram neste número 126

BIBLIOTECA DO D. A. S. P.
N.º ...TA
P242 10-11-58

O Poder Legislativo e sua importância atual

A *publicação integral, neste número, do trabalho do Sr.* LUCIANO MESQUITA: O Congresso: seu destino de utilidade, *que por tantos aspectos representa valioso subsídio à formulação de um melhor funcionamento do regime representativo no Brasil, constitui novo experimento para levar avante programa editorial — talvez ambicioso, mas merecedor de respeito — que de há muito se impôs a si mesma a atual Direção da* Revista do Serviço Público.

O sucesso da administração pública depende, em grande parte, senão exclusivamente, das condições políticas vigentes. Eis um lugar comum que ninguém ignora, que todos se pejam de repetir, mas que é freqüentemente esquecido. Com efeito, na medida em que se fôr apurando e aperfeiçoando a legislação básica e regulamentar, sobretudo a orçamentária, ter-se-ão asseguradas mais eficazes possibilidades de realizações administrativas. Não basta, porém, que o Poder Legislativo e o Executivo, nas esferas que lhes são próprias, alcancem progressivamente maior eficiência: faz-se mister que se articulem, que coordenem esforços, que logrem um denominador comum de políticas (*diretrizes e princípios*) *sem o que a mais sábia legislação não passará de "frio e morto papel". A administração pública eficiente e construtiva será, assim, filha da política bem orientada e esclarecida.*

Ora, desde que se processou, graças à Constituição de 1946, a restauração das instituições democráticas brasileiras, tem-se verificado que, em conseqüência talvez das transformações sociais e econômicas — rigorosamente: uma revolução — por que passara o país no decorrer do período precedente, a coordenação dos poderes entre si e dêstes com a opinião pública começou a exigir das elites dirigentes atenção muito maior do que até então lhe fôra dispensada. A experiência vem demonstrando que essa coordenação é difícil e tem de resultar de esfôrço pertinaz e quotidiano; tem mesmo de ser conquistada a pouco e pouco, já que é um signo de

amadurecimento político. No entanto, desajustamentos de tal natureza, ainda que inevitáveis, não se retificam ou extirpam de pronto, precisamente porque pressupõem inteligências afeitas ao trato das questões de govêrno, do que infelizmente não andam muito quinhoadas as novas gerações brasileiras. Daí a importância de que se revestem quaisquer estudos ou contribuições, com o fim de assentar e caracterizar as condições de satisfatório funcionamento do Poder Legislativo na presente conjuntura social e política do país.

O trabalho que o Sr. LUCIANO MESQUITA *preparou, atendendo a insistentes solicitações da Direção da* Revista do Serviço Público, *alicerça-se em larga experiência administrativa associada a íntimo conhecimento das condições reais de funcionamento do Poder Legislativo, pois que o seu autor de há muito exerce funções técnicas no Senado Federal. Constitui uma das mais altas e entusiásticas homenagens até hoje prestadas por ensaista político ao Poder Legislativo brasileiro, a despeito da crítica rigorosa que veicula, mas formulada em têrmos de irrepreensível acatamento. Divulgando essa contribuição brilhante à ensaística nacional, que estamos certos situará o seu autor (fácil profecia) no quadro infelizmente limitado dos bons pensadores políticos brasileiros, acredita a* Revista do Serviço Público *estar prestando assinalado serviço à nossa cultura, tanto mais desinteressado e imparcial quanto é certo que não são poucas, e até bem ásperas, as restrições que, no texto, faz o seu autor a aspectos de ação passada ou presente do Departamento Administrativo do Serviço Público. Aos que se compazem, ainda hoje, em argüir de autoritária ou arrogante a posição de crítica e repressão assumida por êste Departamento, dada a própria natureza das suas funções, talvez se convençam que afinal é menos a crítica em si que importa combater do que a sua qualidade, medíocre ou tendenciosa.*

Em números anteriores (vol. 71, nºs 2 e 3, maio e junho de 1956) publicou a Revista do Serviço Público *um anteprojeto de reorganização dos serviços administrativos do Senado Federal, anteprojeto que honra aos funcionários legislativos que o elaboraram, embora infelizmente não houvesse sido adotado em sua inteireza. Divulgando, no presente número, ensaio de tanta compreensão e argúcia sôbre o Congresso Nacional, procura-se mais uma vez reavivar o interêsse da opinião pública brasileira para a instituição política de que dependem os destinos da Pátria.*

O CONGRESSO

(*Seu Destino de Utilidade*)

LUCIANO MESQUITA

INTRODUÇÃO

"De qualquer maneira não é no passado inexistente que deveis procurar elementos de direção." — GILBERTO AMADO — *Oração aos Jovens Diplomatas* — pág. 190 — M.R.E. — 1957.

"Porém, no momento, o Brasil necessita de precisões. Seus artistas, seus técnicos — assim como os jovens que se aparelham — têm que ser sinceros e objetivos. Têm que se alhear do ruído das fanfarras e se preparar para servir." — MARCELO ROBERTO, *in* "Correio da Manhã", 1.º caderno, de 24-3-1957.

1. PALAVRAS INICIAIS

COM êste trabalho vimos saldar velho e fascinante compromisso, qual seja o de escrever sôbre o Congresso, relacionando-o com a democracia e a administração, na democracia. Mas, só agora, entretanto, quando realmente nos decidimos a cumprí-lo, foi que vimos a quanto nos comprometêramos.

Não é fácil escrever sôbre o Congresso. Fácil é falar mal dêle. Fácil é negá-lo, ou, simplesmente, exaltá-lo à maneira antiga, sem a preocupação de interpretá-lo tendo como propósito refortalecê-lo. Dizer o que êle representa ou vale nos dias presentes, aferindo-o sob o ângulo da eficiência, é caminhar sôbre areia movediça; pois de fato o Congresso escapa a medições dessa natureza. Êle é muito mais que uma organização a partir de critérios administrativos. Nêle configura-se — e para êle converge — todo o sentir político da nacionalidade.

Por detrás da cena, aparentemente descosida; onde, algumas vêzes, deixamo-nos colhêr por doloroso sentimento de espanto, confusão ou desgôsto, há, invariàvelmente, uma poderosa máquina, pejada de tradições, mas nem por isso ineficaz se encarada à luz da coordenação política. Sob êsse aspecto é até surpreendente a sensibilidade de que é portador o Congresso.

Por que, então, perguntamos, essa desconfiança em tôrno do trabalho do Congresso? Êle falha, quando examina e enfrenta os problemas nacionais de grande porte? Êle os examina e enfrenta com menor dose de espírito público

que o Executivo? Na Administração sempre se faz melhor que no Congresso se faz?

Antes de responder a tais indagações — o que tentaremos fazer no texto da interpretação a que nos propomos — parece-nos importante assinalar, desde já, que o Congresso — como de resto acontece em todos os recantos do mundo — é o alvo preferido da demagogia e da brutalidade de todos os tempos; pois, na verdade, êle, ao contrário de tudo o mais que diz respeito ao Estado, ao Govêrno e à Administração, é um *campo aberto*.

Lá estão os representantes e, por trás dêles, acicatando-os, estão os partidos; os quais, por sua vez, são pressionados por essa imensa rêde dos chamados interêsses sociais, contraditórios entre si se encarados sob os ângulos dos diversos setores que os compõem. Lá estão os homens da imprensa, do rádio e da televisão, êsse novo poder já por muitos assinalado. Lá estamos nós, seus funcionários e, lá estão, também, tôdas essas misteriosas figuras que diàriamente vemos perlustrar seus corredores, cavalheiros que nunca sabemos o que fazem e o que desejam; pois, não são representantes, não são homens da imprensa e nem funcionários. Lá estão os pedintes de tôdas as espécies, pessoas humildes em busca de humildes soluções; pessoas importantes em busca de soluções nem sempre importantes. Lá, rondam e diàriamente circulam, idealistas, inconformados, ambiciosos, intrigantes, desajustados ou meros agitadores de copo-d'água. Por lá perpassam os sopros das mais sórdidas ou ingênuas intrigas e, lá, acotovelam-se seculares ódios ao lado de não menos seculares virtudes.

O Congresso não é, pois, uma repartição, uma agência do govêrno. É muito, muitíssimo mais do que isso e, daí, a sua grandeza e a sua fragilidade. Daí também, o incrível poder que nêle pode ser surpreendido ou dêle poderá ser sacado.

Êle é sem a menor dúvida — e por pior que seja — para usarmos uma expressão de GALLOWAY — "a cidadela central da Democracia", (1) pois, a sua morte, ou o seu enfraquecimento, correspondem sempre à morte ou ao enfraquecimento daquela na vida de qualquer povo onde a mente democrática tenha alguma vez florescido.

A êle não se despreza, teme-se, quando a ambição do poder que nos anima é sempre maior que o nosso respeito à liberdade alheia.

* * *

Com essas considerações estamos querendo dizer que o Congresso deveria ser diferente; isto é, deveria transformar-se num *campo fechado* e, como tal, trabalhar em silêncio e segrêdo, a portas fechadas, distanciado da opinião pública, acima das pressões e contrapressões dos grupos sociais? Não. Seria negar a sua íntima natureza. Seria furtá-lo a seu destino. Seria negar-lhe a finalidade.

---

(1) GALLOWAY, GEORGE B., *Congress at the Crossroads* — Thomas Y. Crowell Company — New York — 1948.

O que estamos querendo é, apenas, preparar o espírito do leitor para a compreensão de sua especial natureza, procurando justificar, desde logo, a razão pela qual julgamos indispensável o seu fortalecimento para reforçar-se justamente nisso que é — um *campo aberto* — dentro do qual a opinião pública ecoe e a discussão das tendências sociais seja realizada como mandam os preceitos de liberdade, pela ampla sustentação de teses as mais estranhas entre si, para que dela possamos inferir a *policy formulation* reclamada pelas questões nacionais.

2. ANOTAÇÃO EM TÔRNO DE GRANDES TEMAS

Falar em tôrno de grandes temas é, na quase infinidade dos casos, propor-se a dizer banalidades, a repisar chavões, ou a repetir mal, o que bem já se disse. E, pior do que tudo, é propor-se a magoar os grandes temas.

Pensasse assim a maioria dos que se propõem a escrever, teríamos por certo, apenas, uma seleta bibliografia a respeito dos mesmos, não andando a abarrotar as estantes do mundo tanta vã filosofia. Mas, há sempre um *mas*...

Perguntamos a nós mesmos, por diversas vêzes, se poderíamos enfrentar o "problema Congresso", sem antepor — a tudo quanto procurássemos dizer sôbre êle — algo a respeito de tudo quanto, afinal, deu-lhe ensejo, justifica-o, ou o contrário. E, a resposta interior que recebemos, foi: *Não.*

E, *não,* por que? Porque o Congresso é, de alguma forma, o centro de todo um quadro de idéias; representando, na ordem prática, o tôsco instrumento humano para expressá-las realmente. Isto é, para vivê-las.

Não foi sem propósito, pois, que, MANUEL FRAGA IRIBARNE, em seu livro sôbre a reforma do Congresso Norte-Americano (2) — do qual nos valeremos muito no decorrer dêsse trabalho — ao tecer algumas idéias sôbre a crise de nossos dias, à luz do *direito político,* lembrou, com muita oportunidade, as seguintes palavras de WALDIMIR MONIGHETTI, em seu ensaio *Où en est l'issue*:

> "por extraño que parezca en un principio, las tendencias principales de los movimientos historicos de la Humanidad no han conducido casi nunca a los resultados previstos" (pág. 6) Y se pergunta, acrescenta IRIBARNE: "Cúal es, pues, la causa de que la experiencia de una historia multisecular no haya enseñado nada a la Humanidad? Es porque el hombre en su fácil suficiencia, sobreestima demasiado suas proprias fuerzas e no cree más que en su experiencia personal, y todavia más aun, porque la naturaleza moral de los hombres es incapaz de modificarse, porque no soporta largos esfuerzos ni tensiones nobre una escala histórica, y porque todos los transtornos, todas las catástrofes, todos los fuegos del éxtasis moral se extinguem más pronto o más tarde sin dejar apenas rastro". (3)

---

(2) IRIBARNE, MANUEL FRAGA, *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos,* Ediciones Cultura Hispanica — Madrid — 1951.

(3) A citação é feita segundo nota n.º 8, p. 4, do citado livro de IRIBARNE.

Palavras estranhas na sua amargura, mas que traçam todo um círculo de explicação a respeito do "menor progresso das ciências políticas face à engenharia", servindo-nos, nesse final, de observação do próprio IRIBARNE. (4)

Preferiríamos dizer — menor utilização — de vez que progresso pode haver sem que resulte, necessàriamente, aplicação, utilização. E, no terreno das ciências políticas, talvez, essa utilização assim — que importe no uso de um progresso como, num confronto, dá-se com a engenharia — só tenha sido feita em relação a tudo quanto procurou dizer MAQUIAVEL e, o que é melhor, a despeito dêle, e desde muito antes dêle, o que por si só comprova nada ter o *maquiavelismo* a ver com famoso secretário florentino e, sim, apenas, com a ambição humana.

Mas, prossigamos. Dizíamos que preferiríamos dizer *utilização*. Tínhamos em vista mesmo as amargas palavras de MONIGHETTI citadas por IRIBARNE e por nós transcritas.

Se de fato carece o homem, como tudo indica, de resistência e continuidade no êxtase moral, então, aí está a razão pela qual as revoluções se fazem, os movimentos históricos se realizam, sem que atinjam a seus fins, correndo à conta daquele carecimento, nesse caso, o maior atraso, ou a menor utilização das ciências políticas.

O Congresso, objeto de nosso estudo, se não foi fruto exclusivo dêsse êxtase a que se refere MONIGHETTI, foi, pelo menos, fruto de um ideário político que poderá, sob muitos aspectos, ser encarado como o resultado de um verdadeiro salto da morte humana em favor da conciliação entre o poder e a liberdade.

Pois, que se pretendeu com a criação de um ente de razão à maneira do Congresso? Pretendeu-se fazer dêle o cadinho para a regulação daquele entendimento. Não fôra isso, não teria razão de ser a *teoria da divisão dos poderes*, espécie de esquema para o contrôle da ambição de poder e liberdade considerada a liberdade, aqui, como uma ambição em luta contra outra ambição.

E êsse propósito foi alcançado, foi realizado? indagamos à maneira do autor de *Où en est l'issue?* Hipócritas seríamos se disséssemos que foi de todo. Diremos até o contrário, pouco, muito pouco dêsse objetivo foi alcançado, não importando a afirmativa em desfavor à instituição, que, como tal, tem transcendido e superado a humana tendência para o tédio e o arrefecimento.

Como ente de razão, o Congresso ainda está com a sua missão intacta e, nisso, discordamos fundamentalmente de IRIBARNE, que diz haver *"una crise de mission"* (5) em relação às instituições parlamentares.

O que tem havido é a suficiência humana, satisfeita ante a primeira interpretação que lhe deu, ao Congresso, bem como a tudo que com êle se

---

(4) IRIBARNE, *obra citada*, pp. 5-6: "Quizá las ciencias politicas han progresado menos que la ingenieria; con todo, aí estan, y tan locura seria pretender ignorar sus conclusiones como intentar governar con lo aprendido en los libros".

(5) IRIBARNE, *Obra citada*, p. 43.

relacione: liberdade, poder, democracia, enfim, todos êsses grandes temas (e fatos) dos quais nos aproximamos transidos. Transidos face a deliberada confusão que a propósito dêles vêm tecendo os agentes da mediocridade humana.

Que valem, por exemplo, as conclusões (?) da ciência política em tôrno de têrmo como seja *democracia?* Muito pouco, se, isentos, encararmos as democracias. Que valem as conclusões das diversas teorias do poder, face ao *poder?* Muito pouco, quando consideramos as variadas formas de exercê-lo e, mais do que isso, o humano esquecimento de que o poder deve apoiar-se, afinal, numa teoria.

Diante disso, a melhor forma de tratarmos grandes temas ainda é o apólogo, ou, então, a do sêco e objetivo exemplo, através do qual digamos, diretamente, sem teorizar o que são na ordem prática.

Vejamos para começar. Que é a liberdade? A liberdade sempre foi uma aspiração humana. Depois, politizaram-na. E, após êsse evento — sòmente após — ela passou a ser uma ameaça. Ameaça a quem? Àqueles que detinham o poder e viam, nessa aspiração (já então politizada), a ambição de substituí-los. Começou com êsse mêdo o drama da liberdade, reduzido, na maioria dos choques, a encarniçada luta de ambições.

Agora, no estágio atual, só há um recurso: fazer da liberdade não sòmente uma aspiração, ou uma ambição em marcha; mas, uma realidade racionalizada sob os fundamentos das famosas quatro liberdades inscritas na Carta do Atlântico.

E o poder? Nos primórdios foi um recurso para a sobrevivência do coletivo. Depois, muito depois, usaram-no como instrumento de afirmação de classes, grupos, pessoas. Veio antes da liberdade? Veio para garantí-la, coletivamente, dissemos. Mas, depois, com aquela mudança passou a ser instrumento para suprimí-la.

E hoje? Hoje, o poder, ou volta às suas fontes ou não terá sossêgo. Eis a terrível conclusão, para os poderosos.

E a democracia? A democracia, nos dias que correm, é o esfôrço para o regresso do poder às suas fontes. E antes? Ela sempre foi o que é e, de fato, realize-se da forma que se realizar, sua missão, como a do Congresso, está intacta.

Nesse caso, as crises, ou a crise da democracia, nada mais representam que esforços; esforços no sentido de que o poder não regresse às suas fontes; esforços em sentido contrário.

E qual o papel do Congresso em meio a tudo isso? Será preciso dizer que, nos seus primórdios — mesmo guardando-se em vista os barões da Magna Carta — o Congresso foi, sempre foi e tem sido um esfôrço no sentido de equilíbrio à fome de poder?

Não. Não será preciso, e nem estamos aqui para tanto. Quisemos, apenas, dar o tom do quadro.

É como se concluíssemos:

a) o Congresso foi o maior ente de razão criado pelo homem tanto para a afirmação da liberdade como para a ordenação do poder, devendo, por isso, ser resguardado;

b) o Congresso, na ordem objetiva, comportou-se dentro do quadro descrito por MONIGHETTI; mas, nem por isso, devemos descurar dêle, pois, nêle ainda reside, como instituição política, a esperança de não afundarmos de vez no mundo de segredos kafkanianos;

c) o Congressso — continuando e prosseguindo na sua missão — precisa ser renovado reentendido, reformulado, ressituado, de modo a que seja, na ordem político-governamental, organismo tão atuante quanto os que mais o sejam.

Estas, as conclusões da ciência política. Pouco importa que, na realidade, as tenhamos utilizado menos que a engenharia, pois, será a engenharia, ou seja, a Organização, (6) que nos ensinará a utilizá-la mais ampla e seguramente.

PRIMEIRA PARTE

OBSERVAÇÕES DE ORDEM GERAL

As observações de ordem geral, incluídas nesta primeira parte do trabalho, têm por objetivo compor um quadro que, segundo nos parece, ajudarão o leitor interessado — e sem *parti-pris* contra as instituições legislativas — a compreendê-las melhor, melhor compreendendo, inclusive, a figura do político; isto é, daquele que, anos a fio — e muita vez, sem sucesso real, nem mesmo material — vive essa atividade singular de fazer política.

Convém, aliás, dizer que, com essa preocupação não estamos a sonhar com a república de Platão.

Nem por longe sugerimos que o Congresso venha a ser composto de sábios e santos. Nem por longe estamos a imaginar venha êle a ser melhor que a Administração e o Executivo pròpriamente dito, onde as falhas humanas e de organização são da mesma ordem de grandeza.

---

(6) Ao usarmos o têrmo *organização*, fazendo-o na alternativa de *engenharia*, tivemos em vista a incrível confusão de conceito a respeito do mesmo, e tão bem assinalada em interessante trabalho do Prof. BENEDITO SILVA, publicado na R.S.P., de maio de 1944. É que, aqui, antes nos referimos a engenharia social. Se não usamos esta última expressão em tôdas as suas letras, foi porque desejamos significar, com o emprêgo do têrmo — Organização — mais do que engenharia social; pois, enquanto esta diz respeito a processos do fazer, a organização, com aquêle o maiúsculo muito a gôsto do positivismo, pode dar idéia mais precisa em tôrno da íntima ligação entre ciência política e a sua aplicação. É como se quiséssemos dizer que existe, agora, nos tempos presentes, uma ciência menor e auxiliar da ciência política, (mas nem por isso, menos importante), destinada a trabalhar os princípios e as idéias da primeira, transformando-os (ou as) em realizações objetivas, práticas. Esta ciência é a Organização, espécie de ponte entre o pensar e o realizar políticos.

Deus permita que com esta nota não tenhamos bancado MENON face à virtude, oferecendo ao Prof. BENEDITO SILVA (no caso o nosso SÓCRATES) mais um conceito do que seja *organização*...

Não. O nosso propósito é realístico. É o de que o Congresso passe a ser peça tão decisiva para a vida do povo como o são o Executivo e a Administração, sem que venha a incidir no êrro do século passado de querer ser mais do que devera.(7)

Para isso, faz-se indispensável têrmos um Congresso forte, com administração e métodos de trabalho à altura de sua missão.

E um Congresso assim, diga-se também desde logo, nós não o temos, como sob inúmeros aspectos, não temos, também, nem Administração, nem Executivo.

* * *

Para concluir essa introdução, devemos, ainda, um esclarecimento: As observações nós as faremos a partir de afirmações, espécie de *slogans*.

Essas afirmações, ou *slogans*, não levam a pretensão de corresponderem àquilo *que é*. São meros traços, faces e ângulos, a partir dos quais podemos ver ou deixar de ver o Congresso, querer julgá-lo e julgá-lo mal ou bem. Na impossibilidade de um trabalho dessa natureza ir além do impressionismo, confiamos na esclarecida inteligência do leitor, de maneira que êle complete as nossas observações, inclusive pela contradição ao que dizem ou pretendem dizer.

I — Tôdas as deliberações do Congresso são estritamente políticas

É inútil aspirar venha o Congresso a deliberar em caráter técnico. A observação, ou afirmação, tem propósito, tem razão de ser, porque há uma tendência, nos meios técnicos, de se esperar que o Congresso delibere tècnicamente, o que é um absurdo. Esperar que êle apoie suas deliberações em certos princípios técnicos é uma coisa; mas, supor seja possível a prevalência do critério técnico no seio do Congresso, mais do que um absurdo, é uma ingenuidade. Mas, há uma tendência a essa ingenuidade, resultando dela muitas das amargas críticas ao Congresso. Como nosso propósito é o de esclarecer o assunto, a afirmação deixa de ser simples passeio pelo *óbvio*.

Com a afirmação de que é inútil aspirar venha o Congresso a deliberar em caráter técnico, queremos dizer que uma idéia, por mais perfeita que seja do ponto de vista técnico, não encontrará jamais acolhida, no Congresso, *se seu conteúdo não fôr bàsicamente político*.

Daí, a relatividade de tôda e qualquer assistência técnica a ser prestada ao Congresso e, daí, ainda — embora pareça que estamos procurando tecer

---

(7) IRIBARNE, ob cit. p. 42: — "La razon primordial de la crisis parlamentaria de nuestros dias es una crisis de fines: los Parlamentos quisieron ser demasiado en el pasado siglo y hoy estan pasando a ser demasiado poco. Olvidaron que eran nada más nada menos que los supremos órganos *representativos* del Estado; quisieron ser soberanos, encarnar la plenitud del Poder; hacer e deshacer Gobiernos, quitar a los jueces su papel natural en la creacion y a veces hasta la aplicacion deu Derecho (el celebre *référé legislatif*)".

paradoxos — a necessidade de assistência técnica, permanente, para o Congresso. (8)

A relatividade está em que a dita assistência jamais levou — e jamais levará — o Congresso a decidir, a ficar ao lado desta ou daquela solução.

A necessidade está em que a tôda idéia, ou solução política (que passe a interessar ou a empolgar o Congresso), correspondem sempre equacionamentos técnicos.

O papel, a necessidade, pois, de assistência técnica, está sòmente nisso, em poder oferecer ao representante a formulação técnica de uma idéia ou de uma solução antes de mais nada política.

* * *

Sob êste aspecto é aliás interessante observar o seguinte: é possível levar alguém a compreender a gravidade, a complexidade, as implicações de um certo problema (sob ângulo técnico) *menos se êste alguém fôr representante, no momento.*

Se êste alguém era (ou é) um técnico na vida civil, digamos assim, êsse alguém já sabe ou é capaz de entender porque a solução a ser dada a êste ou àquele problema haveria de ser esta e não aquela, se os critérios técnicos presidissem a decisão.

Se êsse mesmo alguém passar a ser, além de técnico, um representante, já não se espere dêle a mesma frieza, o mesmo tipo de raciocínio. Êle ganhará (ou perderá, dirão os pessimistas) uma dimensão a mais, que o conduzirá fatalmente a ver o problema e a solução em foco sob ângulos novos, que classificaremos, apenas para simplificar, como sendo *sociais políticos*, quando não, exclusivamente *políticos* e até *político-partidários*.

Cá fora, é possível levar êsse alguém — que alie tais qualidades (técnico e representante) — a entender e achar adequada a solução proposta para certo e determinado problema. Mas, lá, no Congresso, no seio mesmo de suas comissões e plenários, é simplesmente impossível levá-lo a tanto. Como representante êle tende a esgarçar a sua visão, a esticá-la segundo um sentido que já não é aquêle tão sòmente técnico que compreendeu aqui fora.

Por que? Porque, lá, no Congresso, êle ou é o representante, ou então, como representante, não passará de um fracasso.

* * *

A inapreensão desta espécie de metamorfose efetuada naqueles que, contando com a qualidade técnica, são eleitos representantes, tem dado margem a desconcertantes, amargos, acerbos e injustos comentários em tôrno do efeito corrosivo da atividade política sôbre as mentes melhor instruídas sob o ponto de vista técnico.

---

(8) LA FOLLETTE JR., ROBERT M., in Atlantic Monthly, July — 1943, *Apud* GALLOWAY, ob. cit. p. 94 — "The question of adequate and expert staff is of vital importance Undoubtedly one of great contributing factors to the hift of influence and power from legislative to the executive, branch in recent years is the fact that Congress has been generous in providing expert and technical personnel for the executive agencies but niggardly in providing such personnel for itself".

Alude-se, então, ao poder corrutor da política, ou à incapacidade de manter-se o homem tècnicamente inteiriço face a atividades onde fatôres emotivos e pessoais muito influenciam, como é o caso da atividade política.

Mas, tal inapreensão é antes fruto de falta de atividade política por parte de julgador, que pròpriamente uma interpretação que corresponda à situação real daquele que é julgado.

Nêle não se deu nenhuma corrução. Ao contrário. Deu-se com êle o que deveria se dar (e sempre se dá) com todos nós, cidadãos comuns, profissionais de nossas profissões, quando passamos a viver ativamente a política, embora até sem filiação partidária.

Êle, melhor do que nós, passou a ver (e mais do que a ver, a sentir), como diremos, o sentido obscuro, mas nem por isso impreciso, do destino político do povo ao qual tanto como nós pertence, mas, acrescido de qualificação que não temos. (9)

Não é outra a razão pela qual o cidadão portador de cultura geral — o humanista no melhor, e até mesmo modesto sentido da palavra — é sempre mais hábil representante que o técnico na mais alta acepção profissional.

Êste último tende a dar demasiada importância à sua técnica, àquilo que apreendeu cientìficamente, mormente se, dadas as circunstâncias de sua formação cultural, não a veio completar, tècnicamente, após a aquisição de conhecimentos outros, de ordem mais geral e mais profunda. É preciso, a fim de que não fracasse, se estiver nesse caso, que seja antes de mais nada um homem suficientemente inteligente para compreender que passou a lidar com realidades outras, que necessàriamente não importam no desmentido daquelas às quais se acostumara a lidar. (10)

---

(9) A propósito, lembramo-nos de feliz observação que ouvimos do Senador JURACY MAGALHÃES, quando, de certa feita, um técnico do Executivo — pessoa ilustre e informada — a título de desculpa ou esclarecimento em tôrno de opinião que formulava a respeito de certo problema, disse: "Bem, eu não sou político, sôbre êsse aspecto..." O representante da Bahia disse com muita ênfase: — e não sem razão — "É pena, é pena que V. Exª. assim se caracterize; pois, estou entre aquêles que julgam devesse todo brasileiro ser político, nem que fôsse se interessando e vivamente participando da política. Tenho a certeza de que já teríamos alcançado maior grau de civilização política."

(10) GALLOWAY ob. cit. p. 47 — Vale a pena, à esta altura, transcrever o que diz GALLOWAY, a respeito do que deveria ser "the ideal member of Congress".

"In short, the ideal member of Congress will be a man of undoubted integrity who will not seek personnel advantage or reward or indulge in nepotism, but will resist the pressures of sectional interests and funcional groups and place principle above expediency and nation above party. He will be a man of intelligence, courage, and zeal, with exceptional qualities of mind and spirit, skilled in the rare art of mediating between the public services and the people, able to exercise foresight and balanced judgment. He will be fitted by temperament for a legislative career having a real interest in human beings *per se*, with a real flair for politics and public affairs as well as tolerance, sympathy, patience, and sense of humour to compensate him for the tedium and trivia of his task. He will have had enough education, formal or informal, to be familiar with the economic and social history of the United States, with recent political, economic, and social trends, and with the absic facts of our political and social life".

II — *A eficiência do Congresso é de natureza política, não podendo ser aferida pelo número (nem mesmo qualidade) da legislação votada.*

Um outro aspecto de comum referência e de constantes equívocos, e que vale a pena situar, a fim de que possamos apreender a posição, a importância e o papel do trabalho do Congresso na e para a vida nacional, é aquêle relativo à aplicação de critérios de eficiência e produtividade em relação às atividades do Congresso.

O Congresso não é um D.A.S.P., e Deus nos livre que o fôsse, não indo nisso nenhuma má vontade ou ironia em relação ao último.

Desejamos assinalar, apenas, que a função do Congresso é algo que transcende aos critérios da eficiência administrativa e, conseqüentemente, à produtividade como tal. O Congresso vale mais como agente catalizador que outra coisa. A sua existência é, por si mesma, uma forma de energia e produção. Não sabemos se nos fazemos entender dizendo que o Congresso é uma espécie de respiradouro de inúmeras energias, tendências e diretivas nem sempre traduzíveis, nem sempre transformáveis em leis, decretos-legislativos, etc., etc., mas, para cujo acionamento há de existir prévio debate, ampla discussão e até algum atraso. (11)

Outra observação, portanto, seria dizer-se impróprio e inadequado aspirar-se venha o Congresso a ser *eficiente* tomado êste têrmo na acepção técnico-administrativa, organizacional.

O Congresso será *eficiente* se corresponder às tendências políticas do povo, do país a que serve. Será ineficiente, oneroso, tôda vez que, por miopia de seus membros, tender a reagir ao destino político do povo a que representa.

III — *Em têrmos de objetividade o Congresso não é mais o Poder Legislativo. É muito mais do que isso. É a peça central de coordenação da política nacional.*

Jamais passou pela cabeça de qualquer cidadão eleger pessoas para representações ou o exercício de poderes distintos. Qualquer pessoa que compareça às urnas o faz para eleger as autoridades políticas de seu país, isto é, aquêles que, em seu próprio nome, e em nome de todos os mais eleitores, governem o país. Governem, como?

Governem exercendo aquelas funções básicas, fundamentais de governar, que são: assegurar a ordem e a justiça, promover os meios de segurança e defesa; propiciar o desenvolvimento e a riqueza; educar e estimular tôdas as iniciativas à educação e cultura devotadas; cuidar da saúde pública, dos

---

(11) Segundo CHURCHILL, o Parlamento tende a transformar-se num *"Grand forum of debate"*. Ver prefácio de OSWALDO TRIGUEIRO à monografia do Prof. GEORGES LANGROD — O Processo Legislativo na Europa Ocidental — Fundação Getúlio Vargas — 1954. Ver, ainda, GALLOWAY, ob. cit., p. 12 — "Congress serves as a forum through which public opinion can be enlightened, general policy discussed, and the conduct of public affairs ventilated and critized".

transportes e das comunicações; de tudo, enfim, quanto fôr de interêsse público e a iniciativa privada não puder ou não quiser cuidar.

Para tanto, o eleitor atribui ao representante ampla delegação, especialmente quanto à forma da organização nacional, seus processos e métodos, pouco indagando e pouco sabendo sôbre o que compete ao presidente, ao governador, ao prefeito, ao senador, ao deputado ou ao vereador fazer, cada um de *per si*.

Por conseguinte, as teses da chamada *teoria da divisão dos poderes* nunca influiram no ato de votar.

De modo geral, podemos asseverar que, no ato de votar, o eleitor sempre dividiu o seu voto entre a sua aspiração de liberdade e a sua convicção de que há necessidade de quem detenha a autoridade em seu sentido, digamos, social-político, não sendo por outra razão que os congressos e parlamentos do mundo inteiro têm sido o centro de debate dessa espécie de divisão do voto; pois, nêles, invariàvelmente, dadas as relações executivo-legislativo, surgem à tona os mitos da liberdade e da autoridade, sempre em luta, mesmo quando para a garantia de um ou de outro.

Assim, o eleitor vota para deputado, senador e vereador naquele a quem confia o seu sentimento e a sua aspiração de liberdade; votando para as funções executivas de presidente, governador e prefeito, naqueles a quem confia a autoridade, isto é, a sua necessidade interior de ordem, segurança, desenvolvimento e progresso.

E, intuitivamente, *essa maneira de votar*, sempre correspondeu à realidade dos fatos; pois, na organização e vida dos Estados e governos nunca prevaleceu, de fato, a teoria da divisão dos poderes. Prevaleceu sempre, isso sim, a instituição de sutil e complexo *sistema de contrôle para o exercício do poder* como um todo, por parte dos delegados eleitos, através do qual, por um lado, procurou-se resguardar o sentimento e a aspiração de liberdade e, por outro, a exigência social de autoridade. (12)

Polìticamente, pois, elaborar a legislação nunca foi importante. Importante é (e sempre foi) *deliberar* sôbre qual seja a legislação necessária e conveniente e, nesse poder — nesse *poder de deliberação* sôbre qual seja a legislação necessária e conveniente — é que reside o contrôle da autoridade quanto à sua propensão para o arbítrio.

E êsse poder de deliberação não é simples nem fácil de ser executado.

---

(12) A êsse propósito seria oportuno recordar, porque atuais, as idéias de EDMUND BURKE em tôrno da suprema autoridade da comunidade, não só como fonte de todo direito positivo, senão, também, como autoridade final ante a qual o govêrno é responsável, dado ser *liberdade política aquilo que, como tal, o povo considera*. Elas valeriam para apoiar formulações como as que vimos tentando fazer, através das quais procuramos dar ênfase ao problema da representação como um todo, acentuando a origem popular, comunitária, societária do poder. Êste, portanto, é mera conseqüência, ajustada, como diria BURKE, às necessidades humanas. E. não fôra assim, não teríamos como compreender a aceitação do poder à margem de critérios democráticos e, muito menos, o chamado direito à rebeldia e à revolução; pois, tudo, no fim, redundaria em ofensa ao poder, quando, o poder, em si, nunca é ofendido. Ofendida é a comunidade quando sob a tirania de um poder contra o qual não pôde assegurar a sua substancial liberdade.

Para ser exercido com justeza e oportunidade, para ser isento, tanto quanto possível, de caráter demagógico, para refletir, enfim, a soma das tendências em curso, não sendo oligárquico, nem plutocrático, há que ser entregue a entidade que seja o centro coordenador das aspirações políticas da nacionalidade. E, essa entidade há de ser o Congresso de hoje em dia, que não é mais o detentor do "poder" legislativo no sentido tradicional; mas, sim, e sobretudo, o pulmão da representação social para o contrôle do exercício democrático do poder.

Assim, o trabalho de elaboração legislativa passou (ou sempre foi) a ser secundário na vida do Congresso. O principal é (ou sempre foi?) a fixação das diretrizes da legislação a adotar. Tanto que, nos debates entre oposição e maioria, uma vez fixadas as diretrizes, uma vez assentadas as preliminares, nada há mais a fazer. Se as diretrizes ou preliminares da maioria obtiverem a aprovação, o que resta são detalhes, da mesma maneira se prevaleceu o ponto de vista da oposição, acontecimento, aliás, muito raro.

IV — *Há, no Congresso, a tendência de municipalizar os problemas, afetando, com isso, as soluções de âmbito nacional.*

A tendência em aprêço só pode ter uma explicação: a de que, no Congresso, há uma supremacia, pelo menos numérica, de homens absolutamente municipais. Municipais quanto à cultura e instrução. Municipais quanto ao raio de visão e alcance dos sentimentos. Municipais quanto à estratégia de que são capazes de perceber ou desenvolver. Municipais quanto à coragem de propor, ousar, fazer e recusar. E, diga-se logo para que não pareça desprimorosa a observação: é assim, mais ou menos, em todos os congressos e parlamentos do mundo, não só porque a instituição contém em si mesma alta dose de fôrça centrípeta, que insiste em repartir, dividir, pulverizar — a fim de que fiquem atendidas as correntes que nela se cruzam — como, também, porque, os representantes, de um modo geral, ou são, êles mesmos, "local party bosses", ou pessoas que a despeito da cultura de que são portadoras — e por motivos eleitorais — não podem deixar de atender aos interêsses daqueles. (13)

Ora, a correção dessa supremacia não é fácil. Dá aos líderes um trabalho a bem dizer apostolar, de vez que quase sempre os problemas e soluções em curso não admitem a introdução de critérios municipais.

---

(13) SCHATTSCHNEIDER, E. E., *Party Government*, Rinehart & Company, Inc., New York, p. 206: — "The local party machines are built around the private interests of a corps of profissional politicians in the extraction of spoils from the government at all levels. These politicians are profoundly indifferent to questions of public policy and have not no desire or capacity to create public issues or to influence the course of government by exploiting the discussion of public affairs".

Daí porque, o citado autor, julga imprescindível, para a defesa dos altos interêsses nacionais, a existência de forte liderança partidária nacional, assim se expressando, à p. 208:

"The function of planning, of integration, and over-all management of public affairs for the protection of the great interests of the nation can he handled only by a strong national leadership supported by a well mobilized majority."

Isso acontece, êsse trabalho contra a municipalização se faz, de um modo geral, quando da votação de projetos relativos a desenvolvimento regional. Difícil é fazer sentir que não visam à criação de melhoramentos nem à instalação de serviços municipais.

O resultado tem sido, como sabemos, o fracionamento imoderado de recursos supostamente destinados a inversões de capital.

Observa-se, por exemplo, que a tendência diminui, individualmente, à medida que o representante ganha experiência no Congresso. Se eleito para uma segunda legislatura, êle vem mais afeito a distinguir entre o que lhe interessa como representante desta ou daquela região, e aquilo em que sua participação, para ser proveitosa, tem que ser nacional.

V — *Grande parte do trabalho do Congresso diz respeito a aspectos secundários e, ainda por cima, formais, da função de govêrno, o que prejudica a sua eficiência quanto a alguns de seus altos propósitos.*

O Congresso perde precioso tempo com assuntos pequenos, secundários e formais da função de govêrno, em parte, por imposição de mandamentos constitucionais; em outra, porque o Congresso tem preferido — na suposição de que com isso controla e fiscaliza — não regulamentar, em lei ordinária, a situação de certas matérias de interêsse público, a saber, por exemplo, as de auxílios, subvenções e isenções.

No caso dos auxílios e subvenções houve uma tentativa nesse sentido. com a promulgação da lei especial. (14) Mas, os próprios congressistas trataram de não a cumprir, mesmo porque não é fácil cumprir lei tão obscura, e de conseqüências tão onerosas, se acaso fôsse aplicada ao pé da letra. No decorrer das votações orçamentárias a dita lei vale *pro forma*, mais para que os relatores dêem a impressão de que estão mesmo disciplinando a matéria.

* * *

Com as isenções, bem poderia o Congresso já haver deixado o assunto a cargo da Administração, mediante condições estabelecidas em lei ordinária, reservando para si sòmente os grandes casos, como foi o da Mannesman, por exemplo. (15)

Mas, parece difícil levar o Congresso a aceitar uma redução, sem exagêro, de oitenta por cento (80%) das pautas de suas votações, pela eliminação de casos como os já citados, e de pensões também.

Para êste último haveria, do mesmo modo, o recurso de lei ordinária, dizendo quando cabe pensão especial a alguém. O acervo de leis já votadas nesse sentido serviria de material suficiente para a sua elaboração.

O resultado prático dêsse procedimento é o Congresso viver a braços — e de maneira a bem dizer, desatenta — com projetinhos insignificantes.

---

(14) Lei n.º 1.493, de 13-12-1951.

(15) Lei n.º 2.061, de 5-11-1953.

Mas, fazer o contrário (já ouvimos êsse estarrecedor argumento) seria dar ao Executivo uma arma eleitoral magnífica. Todo mundo que precisasse de auxílio, de subvenção, de isenção, ou de pensão especial, correria para o Executivo e, êste, posando de munificente, concederia o benefício e, veja só, apoiado em leis elaboradas e votadas por nós. Mas, disso os beneficiados não se lembrariam!

O argumento pode ser político, mas é pequeno mesmo visto sob o ângulo político. E, sobretudo, é estarrecedor, pelo que revela em matéria de "concepção de govêrno".

Todavia, o resultado pior não é o Congresso viver a braços com assuntos tão pequenos. E nem mesmo o *custo* de leis como essa, revestidas de tôda solenidade parlamentar, como as outras, as verdadeiras leis.

Não. Nada disso não é o pior. O pior está em que o Congresso, por causa dessas ocupações:

a) deixa de exercer o contrôle (16) que lhe competiria exercer sôbre a administração pública;

b) não encontra tempo para elaborar leis fundamentais à vida do país, inclusive as complementares à Constituição;

c) não revê, nem consolida, atualizando, a parte aproveitável da abundante legislação da ditadura;

d) não conseguiu, ainda, exercer, com o sucesso que seria de esperar, o *instituto do inquérito parlamentar* (17) em tôrno não só de denúncias; mas, principalmente, de problemas que afligem o país e esperam levantamentos sérios;

---

(16) GALLOWAY, *ob. cit.* p. 11 — "With the decline of Congress as an original source of legislation and with the great growth of administrative activities, supervision of administration has become one of the most important congressional function. In a oft-quoted statement John Stuart Mill once observed that "the proper office of a representative assembly is to watch and control the government" a role for which he considered it better equipped than to develop legislative proposals".

(17) *Congressional Digest* — vol. 31, n. 5, May, 1952. — Em trecho de trabalho do Senador GEORGE MEADER a propósito do assunto, e originàriamente publicado na *Law Review*, da Universidade de Chicago, encontramos a seguinte e sugestiva citação de declarações feitas pelo Senador HARRY S. TRUMAN, quando renunciou à função de *Chairman of the Special Committee Investigating the National Defese Program*:

"In my opinion, the power of investigation is one of the most important powers of the Congress. The manner in which that power is exercised will largely determine the position and prestige of the Congress in the future. An informed Congress is a wise Congress; an uniformed Congress surely will forfeit a large portion of the respect and confidence of the people".

Não menos incisiva é a opinião do Senador WILLIAM J. FULLBRIGHT sôbre o assunto, conforme vemos à página 132 — C.D. — vol. 31 — n. 5, may — 1952:

"The power to investigate is one of the most important attributes of the Congress. It is perhaps also the most necessary of all powers underling the legislative function. The power to investigate provides the legislature with eyes and ears and a thinking mechanism. It provides and orderly means of being in thouch with and absorbing the knowledge, experience and statistical data necessary for legislation in a complexy democratic society. Without it the Congress could scarcely fulfill its primary function."

e) não cuidou de fazer do Orçamento instrumento de política governamental orientada no sentido do desenvolvimento.

* * *

O tempo que o Congresso perde na elaboração de decretos-legislativos sôbre decisões do Tribunal de Contas da União é outro a relacionar em detrimento das altas funções do Congresso. De um modo geral, os assuntos são solucionáveis no âmbito administrativo, do próprio Tribunal, mas, nem o Tribunal dá jeito, nem o Congresso o quis dar, pois, votou até lei de reforma do Tribunal, que a êste nada reformou. E, por que?

Porque há assuntos que, no Congresso, são tratados dentro de uma tradição que espanta, pois, na realidade, tal tradição não está na mente da maioria dos congressistas. Eis aí matéria para a oitava observação.

VI — *A tradição, no mau sentido, tem levado o Congresso a legislar mal, especialmente quando pretende reformar, inovar ou atualizar.*

O caso do Tribunal de Contas é um dêles. O fracasso das chamadas "Côrtes de Contas" é a bem dizer universal. Mas, não só no Brasil como onde existem, tem sido difícil injetar-lhes sangue novo, modificando-lhes a estrutura de modo a que passem a desempenhar papel importante, realmente útil, que se compagine com as funções de contrôle e fiscalização, como as entendem os *experts* em organização.

Não vamos, todavia, tratar dêsse caso, que sòmente êle pediria estudo especial. Citamo-lo para assinalar a má influência da tradição, quando há o propósito de se legislar de maneira moderna. Essa má influência já se faz sentir no constituinte, quando elabora a Constituição. Nela inclui uma série infindável de dispositivos sabidamente inócuos, só para inglês ver, ou reconhecidamente desajustados aos problemas sócio-econômicos modernos.

É certo que as constituições são uma espécie de ideário político das nações a que se referem. Elas deveriam, entretanto, se elaboradas nos dias de hoje, conter um mínimo de objetividade, mormente naqueles capítulos que tratassem de matérias concretas. Mas, não. Os constituintes do mundo inteiro, até os soviéticos, que não podem ser chamados de líricos, gostam de elaborar "cartas municipalistas"...

Pois bem. Começando nas Constituições, é inevitável que a tendência prossiga na lei ordinária.

Tomando ainda como ponto de referência o caso do Tribunal de Contas, vê-se o quanto a tradição, no mal sentido, torna as coisas imutáveis. É preciso criar uma espécie de Tribunal Administrativo, de grande envergadura, que de fato alivie o Congresso e o Executivo, exercendo, em nome dos mesmos, o necessário contrôle da gestão da coisa pública? É. Mas, na hora de se elaborar a lei respectiva, na hora de se pegar o Tribunal existente, transformando-o naquele outro, desabam dos livros os eruditos e o Congresso passa, então, a discutir sôbre o sexo dos anjos, com uma contrição comovedora. No fim, é para que tudo permaneça como dantes, pelo menos aparentemente, pois,

o legislador brasileiro é bastante sagaz para saber que a realidade social e administrativa do país desmente, todos os dias, as intenções contidas em leis dessa natureza.

É o que salva, embora tais leis não deixem de atrapalhar um pouco, pois, além do mais, deixa a impressão de que se tratou mesmo de resolver o problema.

VII — *Quando o Executivo quer uma lei, o Congresso dificilmente a recusa ou mesmo a retarda.*

Em virtude de ter havido (e haver) demora, por parte do Congresso, na votação de certas leis consideradas como de absoluta necessidade e primeira urgência para o país, julgam, muitas pessoas, que tal acontece porque o Congresso não as quer votar, opondo-se, ou de certa forma resistindo, ao Executivo, o que não corresponde inteiramente à realidade.

O Executivo sòmente não dispõe logo de leis sôbre as quais diz-se interessado, quando êle mesmo não as quer, tanto assim, com tanta urgência. Esta é que é a verdade. Quando o Executivo faz sentir que o país precisa de determinada lei, o Congresso a vota, embora valendo-se a Oposição da maior parte dos recursos regimentais para dificultá-la.

Dissemos maior parte porque, em certos casos, sob determinadas condições e circunstâncias, não obstante os muitos recursos regimentais que a Maioria dispõe para anular a resistência da Oposição, esta última, se quiser (mas, quiser mesmo) pode derrotar o Govêrno, usando, para tanto, de todos os recursos regimentais.

Mas, êsse querer assim, êsse querer mesmo, a não ser em situação de profunda crise política — e, assim mesmo, sob determinadas condições e circunstâncias — é raríssimo da parte da Oposição. E, quando há, note-se bem, é porque, em determinado sentido, o Govêrno já não existe, ou a Minoria já é virtualmente o Govêrno ou a Maioria.

Por conseguinte, o Congresso sòmente não vota uma lei dentro de tais ou quais diretrizes — e em tempo X (que tanto pode ser de quarenta e oito horas, como de três meses, seis meses, um ano) — se o Executivo não estiver realmente interessado nessa lei.

Vêzes acontece, por exemplo, que o Executivo embora enviando Mensagem ao Congresso, acompanhada de projeto de lei muito importante, prefere deixar maturar a sua proposição no seio daquele, pois, êsse procedimento não só dará à lei correspondente maior conteúdo legislativo, como também, politicamente, a demora ajudará a sua execução.

Já pensaram se a lei da Petrobrás, por exemplo, houvesse sido votada a toque de caixa, o que já teria acontecido com ela, a esta altura? Do mesmo jeito, a toque de caixa, fácil teria sido derrubá-la, ou modificá-la de tal modo que daria no mesmo.

O fato da lei em aprêço haver sido votada após amplo debate, com a participação decisiva da Oposição (e que participação!) transfundiu-lhe fôrça de tal natureza que, a toque de caixa, ninguém a destrói.

A sua destruição há de exigir, no mínimo, a mesma demora de sua votação. Citamos o caso da Lei n.º 2.004, tendo em vista ser êle bem expressivo para servir de exemplo ao aspecto que vimos de assinalar. Isto é, que o Congresso não retarda a votação de projetos oriundos do Executivo e, quando o faz, como em relação à Petrobrás, a demora só redunda em benefício da lei, de sua estabilidade.

* * *

Indaguemos agora, o porquê dêsse procedimento. Pelo fato de não se sentir o Congresso com a fôrça necessária para resistir e negar ao Executivo? Não e não. Simplesmente porque o Congresso é também Govêrno.

Portanto, as demoras, as procrastinações, e desinterêsse mesmo do Congresso pela votação de uma lei importante (citemos, para exemplificar, a *reforma agrária*), decorrem, apenas, do fato de o Congresso refletir, pollticamente, o pensamento do govêrno e, conseqüentemente, do Executivo.

Êsse ponto é que muitas pessoas não querem compreender. E, então, formulam críticas amargas contra o Congresso, sem refletirem que o Congresso é, afinal, tão ou mais govêrno quanto o é o Executivo.

O Congresso só deixa de ser govêrno no sentido em que nos referimos quando o Executivo deixa, de verdade, de ter maioria. Mas, deixar o Executivo de ter maioria, no sentido, a bem dizer, concreto da palavra, é a mesma coisa que se dizer que o país está sob a revolução e isso sòmente se dará, se o Congresso negar, por exemplo, estado de sítio; ou, mesmo se, embora concedendo-o, a crise fôr mais forte que os recursos dêste (estado de sítio).

* * *

Assentado tudo isso quanto até aqui dissemos, podemos ao contrário garantir ser sempre grande o interêsse do Congresso pelas proposições governamentais.

Êsse interêsse, a nosso ver, vai até além do que deveria ir, para resguardo mesmo da posição do Congresso no seio do govêrno; pois, o fato de ser o Congresso também o próprio govêrno, não justifica a sofreguidão com que certas sugestões (do Executivo) são nêle acolhidas.

Se tudo é política, no final das contas, mais político seria — nesse sistema de balanceamento de funções e prerrogativas, que dá, afinal, o tom das relações executivo-legislativo — que êste último se comportasse de maneira mais eqüidistante frente a tais sugestões, dentre as quais citamos, para exemplificar, emendas orçamentárias, ou projetos de créditos especiais, nìtidamente sem fundamento certo e claro.

Essa reserva ajudaria inclusive o Executivo, dando a êste o recurso necessário para poder, com fundamento, exigir mais qualidade, mais oportunidade e mais atenção, no trabalho da Administração, pois a verdade é que muitos dêsses casos ou sugestões decorrem, têm por origem, apenas, a inépcia desta última no tratar de assuntos de grande interêsse para o govêrno considerado em conjunto.

Não havendo a reserva, a frieza, e mesmo a resistência do Congresso a casos dessa natureza, o que acontece é a Administração trabalhar pior, contando com a certeza de que seus erros ou suas omissões poderão ser fàcilmente contornados no Congresso.

VIII — *Há sempre ordem e interêsse no trabalho do Congresso.*

Um aspecto da vida do Congresso que é sempre chocante para o cidadão menos informado — e, que, às sessões de suas Casas comparece pela primeira vez — é a de aparente desordem no trabalho legislativo.

Para êsse cidadão o plenário é um lugar no qual ninguém se entende, nem se quer entender, merecendo sempre, por isso, ácidos comentários, as variadas atitudes dos representantes no decorrer das referidas sessões. Alguns lêem jornais. Outros conversam a dois, ou em grupos, alguns de pé, e até voltados de costas para a Mesa. O orador, salvo casos especiais, parece sempre que fala para as galerias, quando não para o próprio microfone. Às vêzes um aparte, ou, ao contrário, dezenas dêles, fazendo pouco sentido uns com os outros. E, saem e entram representantes no recinto, tudo acontecendo, ou enquanto o presidente fala, ou no instante mesmo das votações. Essa é a impressão de sempre do popular, mesmo de razoável nível cultural, que comparece, às sessões legislativas, sem contar com prévia informação a respeito.

De fato, é assim, mas, só mais ou menos. No fundo verdadeiramente, há sempre uma perfeita ordenação nos trabalhos parlamentares dos plenários; pois, nestes, é que, em caráter definitivo, as leis são votadas.

Não há, como parece ao leigo, desatenção dos congressistas em relação a quaisquer aspectos do trabalho parlamentar do plenário. Ao contrário, podemos afirmar que tudo quanto se passa, por incrível que pareça, é anotado. É verdade que, sob os ombros dos líderes, repousa sempre grande responsabilidade, pois, êles é que realmente conduzem a forma de votação de suas bancadas. Mas, ninguém julgue que, individualmente, estejam os liderados alheios àquilo que devem votar.

Com as casas Legislativas passa-se, apenas, aquilo que levou Lord ROBERT CECIL a dizer, talvez com certo exagêro, antes para ser interpretado, que "não existem projetos de lei que interessem a mais de uma oitava parte da Câmara de um modo ativo." (18)

De fato, ao pé da letra, talvez Lord CECIL tenha razão, encaradas as proposições de um modo geral.

Mas, vistas sob seus aspectos particulares, as diversas proposições interessam sempre a todos, sem exceção; pois, no bojo das mais simples pode sempre haver algo a corrigir, a modificar, a rejeitar; a defender com vivacidade, se fôr o caso, se houver necessidade; ou a combater do mesmo modo, se também fôr o caso.

---

(18) Ver nota n. 5, à p. 21, no citado livro de IRIBARNE.

Apenas, o congressista, como qualquer um faz no seu ambiente de trabalho (quando o trabalho comporta liberdade de ação), escolhe qual ou quais matérias lhe interessam mais de perto. E, assim mesmo, segundo os diversos graus de interêsse.

Essa escolha êle só não consegue fazer entre algumas tantas proposições de caráter nacional, ou regional. No primeiro caso, porque, òbviamente, são nacionais e, ainda, porque sendo assim são inclusive de interêsse regional. No segundo caso, porque afetam diretamente à região a que representam.

É evidente, que, sòmente nos dias de grandes paixões políticas, não há a ordem tal como a asseguramos.

Não obstante isso, desordem no sentido comum não há; pois até mesmo para os casos extremos há recurso regimental, tudo a depender da energia daquele que preside os trabalhos.

Anotamos êsses pontos, assim um tanto ligeiramente, para não só concluir em favor de que há sempre ordem e interêsse no decorrer dos trabalhos parlamentares, como também — e nisso que se segue é que está um dos valores intrínsecos do Congresso — plena liberdade de manifestação dos pontos de vista em curso.

Ao leitor tocado de ceticismo, há de surgir o argumento: — "Mas, para que isso, se tal manifestação é, muitas vêzes, um simples *salvar de face?*"

Êsse argumento tem como principal fundamento a inexperiência da vida de quem o formulou. E, mais, revela absoluta incompreensão do que sejam Maioria e Minoria.

Maioria existe para afirmar seus pontos de vista. Minoria para ressalvar os seus próprios, ante os vitoriosos da Maioria, quando frontal e decididamente contrários aos seus.

Exigir que fôsse o contrário, ou, pelo menos, que a Minoria estivesse sempre — não, a salvar a face, como diz o cético leitor — mas, a obter vitórias nem que seja pela extrema resistência (obstrução) seria conceber a existência de organismo conscientemente inoperante, porque instituído à base do ódio. E, o Congresso é, positivamente, a escola onde aprendemos a combater sem odiar realmente.

Uma das vantagens da vida legislativa, da prática e manutenção de suas instituições, está justamente no ensinar aos homens o viver cordialmente em meio às suas discórdias.

O Congresso pede e exige, daquele que nêle comparece, extrema compreensão do destino humano. Tôda combatividade lhe é assegurada. À coragem de que é portador sempre são rendidas comovidas homenagens.

Ama-se, no Congresso, todo aquêle que é depositário e agente das grandes e básicas virtudes humanas. O clima emocional de sua vida, favorece êsse amor, ou, pelo menos, o estimula.

No Congresso, aprecia-se o arguto, o vivo, o sagaz, todo aquêle que sem rebaixar e ferir diretamente, é capaz de impor memoráveis derrotas a seus contendores.

E, em meio às manobras políticas, a êsse indescritível *under-ground* das articulações em favor ou contra disso ou daquilo, estima-se, respeita-se sempre, a lealdade parlamentar, que, em última análise, e na maioria mais que absoluta dos casos, nada tem a ver com a filiação partidária pròpriamente dita; pois, esta só prevalece mesmo nas chamadas *questões fechadas*, que são raras, até quando em discussão projetos fundamentais para a vida política nacional.

IX — *A liderança partidária, no Congresso, é exercida de maneira nìtidamente democrática; pois, antes reflete as tendências da bancada (ou diversas bancadas), que o pensamento e a personalidade do líder. No estágio atual, todavia, a liderança ressente-se de organização que a apoie, o que resulta em fazê-la menos presente, menos atuante, do que seria de desejar para a correta ordenação do trabalho parlamentar, e o próprio fortalecimento do Congresso, como elemento decisivo para a formulação da política nacional.*

Para a sincera análise do tema objeto da presente observação, é preciso começar com uma pequena anotação sôbre aspecto significativo da vida brasileira. Nós, no Brasil não gostamos de líderes, mesmo quando os sentimos e os sabemos nìtidamente democráticos.

Eis a razão pela qual, entre nós, ou temos muitos líderes, o que é uma forma de não tê-los; ou os líderes, os verdadeiros líderes, se escondem, ou se disfarçam, pois, detestamos os chefes.

Chefes somos todos nós, pois não.

Nesse sentido, a tendência autárquica, no Brasil, é muito mais que uma tendência administrativa. É uma reação do espírito, cujas origens talvez possam ser buscadas e encontradas na rebeldia contra o espírito centralizador dominante nas coisas brasileiras; pois, paradoxalmente — mas, muito apropriadamente — porque não gostamos de chefes, gostamos sempre de ser chefes até à medula dos ossos.

E, como, no trabalho, tendemos a centralizar, no trabalho sentimos ou somos agentes, também, da reação autárquica que é uma sutil forma de para cada um de nós, criar um "pequeno reino".

* * *

Ora, esta nota do caráter nacional, se apresenta vantagens, oferece também desvantagens, como a seguir veremos.

Por um lado, se tem impedido a floração dos ditadores potenciais que em cada um de nós reside, por outro, tem dificultado a completa apreensão das vantagens do trabalho em equipe. Se por um lado, nos tem levado a certa indisciplina em relação a tudo quanto fazemos, por outro, tem favorecido a criação e o desenvolvimento, no brasileiro, de um espírito de independência muito acentuado, mas com perniciosos reflexos sôbre o espírito cooperativo.

Do ponto de vista político, o resultado tem sido o do fracionamento partidário, com a criação, inclusive, de alas, subalas, dissidências, etc. o que reflete achar-se menos em jôgo questões de princípio e de doutrina e, sim, muito mais, essa ojeriza brasileira ao chefe, ao líder.

No alto campo da liderança parlamentar, êsse aspecto não poderia deixar de produzir efeitos, conduzindo-a a modelos que são bem a prova da sagacidade nacional para contornar a si mesma, a seus espinhos.

A característica fundamental da liderança partidária entre nós, quando exercida no Congresso, tem sido a de ser por excelência anticarismática. Os líderes são surpreendentemente amenos e manhosos, mesmo quando portadores, pessoalmente, de fogosos e determinados temperamentos.

Em meio a seus liderados êles pràticamente deslizam, o mesmo fazendo nas relações de uns com outros, especialmente quando a representarem as vontades, respectivamente, da maioria e da minoria.

Mais sob a pressão dos fatos, portanto, que como uma nota do espírito nacional, a liderança política, no seio do Congresso, se tem exercido, até com certo exagêro, e com evidentes prejuízos para a unidade e a coerência partidária, de maneira a mais democrática possível. E, êsse procedimento, não só tem contentado aos liderados de um modo geral, como tem permitido uma ação parlamentar sem tumultos além do razoável.

Mas, tem oferecido também, a nossos olhos, a sua face avessa.

Ela, a liderança, não se tem organizado como seria de se desejar, inclusive para ser democrática no sentido, digamos, demonstrativo da expressão.

Contassem as lideranças com informações e serviços seguros em tôrno dos fatos sôbre os quais é preciso decidir, tomar rumo, menos árduo fôsse talvez, para os líderes, o trabalho de persuasão, pois, êste viria mais apoiado em dados, em elementos de convicção que em argumentos ao sabor da inspiração momentânea, auxiliada pela minoria, nem sempre fiel aos fatos como os fatos são.

X — *O espírito de objetividade é, sob muitos aspectos, muito mais presente no Congresso que na Administração, apesar dêle ser o campo preferido da oratória*

Tudo depende de como entendemos o espírito de objetividade. Se fôr aquêle que se acha mais próximo da realidade e, que, por isso mesmo, é mais desenvolto, mais agressivo, menos temeroso, menos apegado e conseqüentemente, mais capaz de tomar decisões à margem daquilo que é apenas formal; então não temos dúvidas, êsse espírito é, sob muitos aspectos, muito mais presente no Congresso que na Administração.

Aparentemente, a observação acima parece encerrar não só um exagêro como também um absurdo, sendo o Congresso, como é, o órgão no seio do qual menos se tem feito sentir o sôpro do progresso em matéria de instrumental para o trabalho.

Mas, nisso, justamente, está a prova mais provada de que o instrumental, por si, não transmite ao trabalho espírito de objetividade, tanto que, em alguns setores administrativos, êsse instrumental só tem servido para tornar os burocratas mais burocratas, e com a supina presunção de que, por causa dêle, instrumental, são cientistas e técnicos, quando, na verdade, não passam de pobres sujeitos amarrados a seus indefectíveis (embora invisíveis) "paletós de alpaca".

No Congresso por efeito mesmo da variedade de formação, origem social e profissional de seus membros, aliada à característica comum a todos de — em maior ou menor grau, não importa — serem portadores de atilado senso político — dificilmente surpreendemos a tendência de confundir o acessório com o substancial — velho vício da área administrativa — e, muito menos, o de, face ao substancial, estarrecer-se ante as possíveis hipóteses para a solução de um dado problema.

Não. No Congresso — onde mais do que em qualquer outro setor da vida pública, a técnica de argumentação jurídica, ou de simples oratória, fundamentada na experiência, atingem às culminâncias do perfeito, do elegante e, até, do excessivo, pelo que resta sempre de exibição sem conteúdo e destino e, onde, por tudo isso, e outros efeitos, seria de se ver criaturas amarradas a si próprias amarrando tudo, perante a medrosa dúvida de como fazer para, afinal, realizar — difícil é esbarrar com o espírito de subjetividade, encarado no sentido daquele que é bitolado porque só consegue ver na direção daquilo que aprendeu, pouco considerando, pouco levando em conta, a aprendizagem alheia, aquela experiência que cada um de nós traz mais ou menos no sangue, a despeito do que dizem os livros, do que foi dito nos tratados, ou, ainda, do que imaginamos ser o certo.

Como o Congresso, na vida nacional, é uma espécie daquele prato que parisienses dizem ser Paris, há nêle, dominante — não obstante algumas das observações anteriores — a marca do universal em contraposição ao particular ou ao especializado como sinais de limitação.

Por isso mesmo é muito mais viável convencer o Congresso em tôrno das vantagens de determinada proposição e, com isso, levá-lo a deliberar, em linhas gerais, assentando em lei as diretrizes para o tratamento do problema objeto de proposição, que, conseguir, da área administrativa, a fiel execução de tais diretrizes.

Nesta última, uma vez acionada a lei, há sempre a tendência do administrador tentar fazê-la à sua semelhança, esquecendo as idéias que a fundamentaram, as quais, segundo nossa experiência, no Congresso, jamais tiveram por objetivo, dificultar a ação administrativa pròpriamente dita.

XI — *O Congresso tem sido demasiado modesto em matéria de despesas destinadas às suas instalações e ao seu funcionamento.*

Desde a sua reinstalação, em 1945, que o Congresso vem sendo demasiado pão-duro em relação a si mesmo. A intenção tem sido boa. Mas, os reflexos têm sido péssimos.

A impressão deixada na opinião pública é a de que o Congresso não tem cuidado, como devera, das insígnias relacionadas com o seu poder.

Inadvertidamente alguns congressistas ou mesmo a maioria dêles, têm julgado acertado êsse proceder, quando não poderia ser mais errado.

O povo aprecia a modéstia pessoal de todos aquêles que são detentores do poder. Mas, despreza, solenemente, o poderoso quando êste não trabalha em ambiente condigno com o seu poderio. O exercício do poder requer a impressão de riquezas, embora sóbria e solene.

Não insistiremos nesta tecla porque de tôdas é conhecida. A todos nós, inclusive cultos, sábios e simples, a exteriorização do poder impressiona. Só é condenável — e nunca a aceitamos — quando em relação à santidade. Só do santo, portanto, exigimos pobreza; pois a pobreza é a sua insígnia. Mas, nem por isso admitiríamos que o Papa, por mostrar-se santo, deixasse de residir no Vaticano, por ser êste o que é, um centro de arte e pompa.

* * *

Deixemos êsse aspecto, todavia, de lado, embora tenha êle, para o legislativo brasileiro, maior e mais profunda significação do que se pensa. É bastante lembrar, para concluir, que, desde o Império — não obstante a comprovada modéstia da casa reinante — o Executivo procurou cercar-se de insígnias condizentes com a representação que detém, enquanto o Congresso, desde o Parlamento Imperial, vem vivendo e funcionando em edifícios abaixo da crítica, especialmente para um poder, como o Legislativo, que se reveste de tanta solenidade, mesmo quando no exercício de suas funções rotineiras.

Não será êsse aspecto uma das causas do inegável descaso popular pelo Congresso? Ou o descuido do legislador brasileiro a êsse respeito é revelador de nossa pouca e pequena fé nos valores da democracia e, portanto, da liberdade?

Deixamos as indagações no ar, e, é possível, muitos as venham contestar, negando que nem o povo nutre descaso algum pelo Congresso, nem a desatenção de legislador brasileiro, em relação à sua própria Casa, reflete coisa alguma.

Deixamos cada um com a sua ilusão. Aqui não viemos para desfazer ilusões. Aqui viemos para, com singeleza, transmitir impressões colhidas durante dez anos.

Todavia, não anotamos a modéstia das despesas legislativas para pugnar em favor de exteriorização. Anotamo-la para afirmar que a qualidade do trabalho legislativo deixa muito a desejar porque o Congresso não se sente a si mesmo como um poder da República, tanto que nada fêz por si mesmo, salvo alguns remendos, e algumas poucas e mofinas providências administrativas.

O Congresso não dispõe de ambiente condigno (Gabinetes) para o funcionamento de suas autoridades (membros das Mesas, líderes e chefes de Secretaria), nem para o confôrto e trabalho de seus membros.

O Congresso não dispõe de quadros como seria de desejar, nem oferece a seus funcionários instrumentos de trabalho que os ajudem no trabalho, tornando-os mais eficientes.

O Congresso raramente dispõe de recursos suficientes para o funcionamento de suas comissões, mormente as especiais e de investigação e inquérito.

O Congresso insiste em valer-se de auxílio da assistência de órgãos do Executivo, quando tal auxílio e assistência, para resguardo de sua posição, hão de ser sempre supletivos. (*)

* * *

(*) Sôbre êste aspecto remetemos o leitor à leitura da segunda parte dêste trabalho, onde abordamos a questão com maior ênfase.

Há neste procedimento do Congresso algo de muito contraditório e surpreendente. O congressista, de um modo geral, é exigente e cônscio de sua posição na área do poder. Êle, quando deseja ficar informado de um assunto, mexe com céus e pedras e fica sempre indignado ante a pobreza das informações que recolhe. E faz, embora nem sempre de público, acerbas críticas sôbre a dificuldade brasileira de se obter dados, elementos de convicção em tôrno de determinadas matérias.

Por isso mesmo, justiça seja feita, sempre que tem oportunidade, o congressista faz questão de dotar bem serviços que lhe pareçam úteis. Êle sempre aprecia, e faz boas referências, a serviços onde conseguiu plenamente as informações que solicitou. Êle dá valor a certas publicações oficiais, ou semi-oficiais, que muito orientam àqueles que desejam se informar a respeito do que tratam.

Por conseguinte, êle, o congressista, sabe perfeitamente o que vale, para o homem público, adequados instrumentos de trabalho.

E sabe, inclusive, porque muitos dêles ou são homens de emprêsa, progressistas, que, às suas próprias emprêsas jamais regatearam recursos à altura de seus cometimentos; ou profissionais da mais alta categoria em suas diversas profissões.

No entanto, quando se trata do Congresso se mostram, senão indiferentes, pelo menos acomodados.

Temos indagado a nós mesmos, e a todos que temos conversado, sôbre a causa profunda dêsse modo de ser ou comportar-se.

Alega-se ser esta, de um modo geral, a situação de todos os parlamentos do mundo, e essa é a opinião de IRIBARNE. (*)

XII — *O Congresso delibera sempre tendo em vista as tendências e reações populares; pouco se deixando levar, entretanto, pelas pressões nìtidamente demagógicas ou que encerrem, apenas, interêsses particulares.*

Não há ponto a respeito do qual o Congresso seja objeto de maiores injustiças que o resumido na presente observação. O Executivo é muito mais inclinado a decidir demagògicamente e a conceder favores de ordem pessoal que o legislativo, e, todavia, essa não é a impressão que se colhe através da longa consulta a pessoas de todos os níveis sociais.

Talvez em virtude do *modo* como o Congresso trabalha muito a vista dos interêsses em choque; talvez pela razão de o homem comum não saber lá muito bem o que cabe ao congressista fazer; talvez, ainda, porque êste, ao encarar e debater os problemas, o faça sempre sob o *fogo cruzado* de opiniões as mais divergentes entre si — e, que, por isso mesmo, deixam sempre dúvidas no espírito daqueles que, além de se acharem de fora, têm, de alguma maneira, interêsse por esta ou aquela solução final — a verdade é, que, o *processo legislativo* deixa sempre margem a inadequados e não fundamentados juízos naqueles que o acompanham à margem dos trabalhos, por

(*) Ver transcrição do texto de IRIBARNE, feita na observação *O*, dêste trabalho.

exemplo, das comissões técnicas, ou das reuniões entre líderes, representantes, pessoas informadas, e até mesmo pessoas interessadas.

Acentuamos, desde já, que a imprensa é, aliás, muito culpada dessa situação de fato, pôsto que depõe muito pouco interêsse no noticiário em tôrno do trabalho do Congresso, antes preferindo divulgar os potins políticos, o vai e vem das questões gerais, nas quais não entram, realmente, as deliberações positivas do Congresso.

O resultado dêsse critério adotado pela imprensa, rádio e televisão, tem sido, sem dúvida, desfavorável ao Congresso, como centro coordenador da política nacional, e como organismo onde repercutem as questões nacionais de interêsse real do público.

Mas, deixemos êsse aspecto de lado, que não diz respeito pròpriamente ao Congresso e, sim, aos instrumentos de informação e divulgação: imprensa, rádio e televisão. Voltemos ao objeto da observação, isto é, à afirmação de que o Congresso, embora sempre tendo em vista as tendências e as reações populares, não decide demagògicamente, e muito raramente em favor de interêsses particulares. (19)

Fácil é compreender a razão de assim ser, especialmente se tomarmos o Executivo como ponto de referência e comparação.

Êste último, diz-se, está mais próximo do público e, por isso, o atende melhor. É falsa a afirmação pela premissa. O Congresso está muito mais próximo — mas, muito mais próximo mesmo — que o Executivo, até porque o cidadão comum, o eleitor, a êle tem acesso como jamais lhe é possível no Executivo. Acesso fácil e pronto. Acesso interessado, em virtude mesmo da mentalidade padrão a todo congressista, que, em grande parte, alimenta-se e vive dêsse

---

(19) A questão dos interêsses privados sempre ativos no decorrer das votações orçamentárias não invalida a afirmação que fazemos. Aqui, como na França (ver trabalho de BERNARD E. BROWN, *Préssure Politics in France*, *in* Journal of Politics, nov., 1956, p. 719), êsses interêsses se fazem sentir de maneira poderosa, embora disfarçados de modo mais ou menos discreto. O problema dos *pressures groups* é de outra natureza. Não pode ser tomado como voltado a *interêsses particulares*, in *strictu sensu*. Julgamos que, entre nós, dá-se o mesmo que na França, onde segundo BROWN, a teoria política e constitucional é hostil para com a existência dêsse tipo de organização à margem dos partidos. Essa hostilidade, todavia, tende a ser vivamente contraditada pela realidade social, face à reduzida disciplina partidária e a própria fraqueza de nossas organizações partidárias como tais, embora não possamos dizer exista, entre nós, a formação de *pressure groups*, assim como a situa DANIEL B. TRUMAN, in *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, New York, 1951, p. 37:

"It follows that any group in the society may function as an interest group and that any of them may function as political interest group, that is, those make their claims through or upon governmental institutions".

A origem quase governamental de instituições que, entre nós, poderiam ser tomadas como correspondentes a *pressure groups*, ou a relação de dependência em que muitas vêzes se acham perante as próprias organizações governamentais, leva-nos a quase concluir pela inexistência real dêsses grupos; pois, dificilmente atuam "as a political interest group". Fazem-no, quase sempre, quando instigadas por fôrças outras que não poderemos, em sã consciência, considerar como nascidas dessa crescente junção e composição de interêsses que marcam, definem e delimitam a ação dos chamados grupos de pressão.

Sob êsse aspecto ainda estamos na época do "old fashioned lobbyst", evidentemente que a nosso modo.

contato direto, com a região, o Estado e o Município e, conseqüentemente, com as questões àqueles vinculadas, mesmo quando tratadas através de pessoas isoladas, indivíduos, eleitores.

Diz-se que o Executivo elabora melhor as leis, escoimando-as de dispositivos assistemáticos, que de alguma maneira fogem, quebram, ou ampliam demais o objetivo central da proposição. E, que, em comparação, o Congresso rebenta o sistema, esgarçando o sentido das leis a ponto de fazê-las, em muitos casos, teratológicas, inaplicáveis, justamente pela ambição de querer fazê-las mais capacitadas a atingirem as profundas camadas das reivindicações sociais.

Sim. Não resta dúvida de que os projetos oriundos do Executivo são, por assim dizer, mais secos, menos enxundiosos. Mas, nem por isso, são mais perfeitos, mais adequados, se tomados os têrmos perfeição e adequação em seus sentidos políticos. Ao contrário podem ser mais técnicos, sendo, porém, sempre menos políticos.

Por conseguinte, a desvantagem legislativa do Congresso é, sob muitos aspectos, transitória e corrigível, pôsto que antes reflete o seu desaparelhamento técnico. (20)

No que tange, pròpriamente, à demagogia como apoio a deliberações legislativas, é injusto dizer-se que o Congresso é instrumento dêsse pecado. Dêle podem ser acoimados alguns representantes, encarados isoladamente, mas, jamais o Congresso como órgão de iniciativa e deliberação final.

E, por que? Porque não é fácil — é mesmo difícil — impor demagogia a tanto ceticismo reunido, a tantas matreirices e tantas ponderações em curso, a tantos e tão claros debates, nos quais a ironia tem o merecido e necessário destaque.

* * *

O Congresso, para aquêles que têm idéias limitadas, ou, obcedantes idéias, é um campo perigoso e aflitivo; pois, não há lugar, como êle, onde a liberdade de expressão seja mais contundente, mais agressiva, mais desconcertadora de pré-fabricados esquemas, mantidas, todavia, salvo raríssimas exceções, a elegância, a cortesia, e mais do que isso o respeito mesmo pela opinião alheia.

---

(20) WALKER, HARVEY — *The Legislative Process*, Ronald Company New York, 1948 — Referindo-se ao problema da delegação legislativa, bem como ao conseqüente poderio da Administração e reduzida aplicação da teoria da divisão dos poderes, diz o seguinte:

"But the increasing temps and growing complexity of human and social existence have made this ideal difficult if not impossible of attainment. There are many reasons why legislative bodies cannot carry out today the strict intent of the separation of powers doctrine". p. 408.

"They have, themselves, contributed to their inability to cope with such situations by the perpetuation of absolete rules of procedure which causes serious delays in the regular order of legislative bussiness". p. 409.

E conclui:

"We must be vigilant or our democracy can be lost". p. 410.

A demagogia, portanto, pode — e está sempre a bater — nas portas do Congresso; mas, nêle sempre recebendo jorros de água fria, malgrado — e por causa mesmo — dos muitas vêzes inflamados e, até, insensatos discursos, dêste ou daquele representante em sua ânsia de alcançar popularidade.

A popularidade do Congresso em conjunto, êle a alcança após meditada decantação dos impulsos em curso, visto que, o que êle decide, se por inúmeras vêzes não corresponde, em sua totalidade, aos anseios do público, aos anseios dêste, entretanto, jamais se opõe. E, para isso acontecer, é lógico, não pode o Congresso deliberar em caso algum demagògicamente; pois, se o fizer sabe que o fará em detrimento daquilo que êle mais preza, que é a opinião pública — não em suas correntes parciais — mas, sim, em sua expressão universal, representativa de uma síntese, que êle tudo faz para refletir.

XIII — *O lado negativo do Congresso não é o do Congresso: é o dos representantes.*

A observação pode dar margem a esta outra: se é dos representantes, há de se refletir sôbre o Congresso, observação esta inteiramente procedente. Mas, o mesmo acontece no Executivo, na Administração, em qualquer setor da atividade humana. O lado negativo das pessoas, no mínimo, se reflete sôbre as instituições, embora raramente as destrua. E, por que? Porque estas últimas por mais humanas que sejam, ainda assim são transcendentes, tomada essa transcendência em sua acepção histórica; pois, encarnam, representam, quase sempre, uma acumulação de experiência, algo que corresponde a uma necessidade social apoiada em fôrças muito mais fortes que as dos indivíduos em suas desqualificações. E, não fôra assim, dificilmente poderíamos explicar a razão de sobrevivência das instituições, quando à mercê de grupos predatários, ou simplesmente de pessoas cujas individualidades foram marcadas pela degenerescência e o mal.

Dessa forma, o lado negativo dos representantes não deixa de ter seus efeitos sôbre o Congresso, mas, tais efeitos são sempre transitórios se encararmos a instituição à luz de si própria; isto é, à luz daquilo para que foi criada e existe.

O Congresso foi criado e existe para exercer o contrôle popular do poder, seja lançando as linhas gerais da organização do poder, quando constituinte; seja exercendo o contrôle dêsse mesmo poder, quando legislador ordinário.

Se o congressista, na qualidade de legislador ordinário, deixa de cumprir com o seu dever, ou cumpre de maneira a suscitar críticas e condenações, há o recurso eleitoral, embora não seja êste tão eficiente quanto deveria ser, por inúmeros motivos a êle intrínsecos e dêle extrínsecos.

O importante, para o problema da liberdade, está em não esquecermos que não pode haver confusão entre o mau congressista e o Congresso, da mesma maneira que não pode haver confusão entre um mau presidente e a presidência, assim como os maus padres não se confundem com a Igreja, nem os maus partidários com os partidos, e assim por diante.

Assinalamos êsse ponto, por ser êle de fato importante, não só para a compreensão do "problema Congresso", como de todos os mais ligados a

instituições que nos cumpre preservar e defender, ajustadas embora às exigências do progresso; pois, fazem parte, são partes, de uma construção do espírito que é a própria democracia viva. (21)

Em relação ao Congresso, alega-se, constantemente, que serve de biombo a tôdas essas maquinações próprias da miséria humana, como se tais maquinações não existissem a despeito do Congresso e fora dêle e, muito mais fora dêle, que fora da Administração, do Executivo e do Judiciário; pois, enquanto êstes lidam, por assim dizer, com o lado concreto das atividades ligadas ao poder, lida o Congresso com o lado normativo.

Não há dúvidas — e não levaremos nossa defesa do Congresso a tanto — não há dúvidas de que a função de representante pode servir de base de apoio a negociatas as mais escabrosas que possamos conceber — mas, nem essa comprovação pode servir de motivo para menos aprêço ao Congresso, nem para menos interêsse pelo que êle faz, pode fazer e pode evitar que se faça.

XIV — *O Congresso não dá atenção à Administração Pública.*

Não dá, porque não a *controla,* embora esta seja — segundo a opinião da maioria dos tratadistas e estudiosos — uma das suas funções mais importantes. (22) Não dá, porque estuda e vota, com desinterêsse, tôdas as proposições que lhe são relativas, dando pequena atenção aos seus aspectos organizacionais. Não dá, porque tem votado verdadeiros monstros legislativos em matéria de planejamento regional, ou destinados a instituições de serviços especiais para o tratamento de clientelas. Não dá, porque não compreendeu, ainda, que, na Administração reside hoje em dia tôda a fôrça do Estado, tôda a sua capacidade para fazer, promover, deixar de fazer, ou deixar de promover. Não dá, porque os seus homens, ainda muito imbuídos das idéias liberais segundo o estilo antigo, não compreenderam que é preciso haver uma

---

(21) BARDU, ZEVEDEI, *Democracy and Dictatorship* — London: Routledge & Kegan Paul, New York: Grove Press Inc., p. 3-4:

"The transitions from medieval to the modern economic system from the rigidly organized medieval to the dinamic society, grandually created in the Western world since the Renaissance, from a stable spiritual world dominated by religion to a world permanently open to changes and revisions, as science progresses, are in fact aspects in the process towards flexibility of the culture patterns of Western societies. *Democracy is consequently defined as a flexible society, that is, a social struture open to change and novelty, and yet preserving its own basic character*" (o grifo é nosso).

(22) BIDEGAIN, CARLOS MARIA, *El Congreso de Estados Unidos de América,* Editoral Depalma, Buenos Aires, 1950: "... en los ultimos años ha ganado tereno la idea de que el Congreso no puede desinteresarse de la suerte que corren sus mandatos através de la interpretación administrativa y judicial y de que tiene derecho a ejercer una vigilância reta y permanente con el propósito de perfeccionar sus proprias leyes cuando su aplicación demuestre que tiene defectos técnicos o que no expresan claramente la intención originaria", pp. 397-398.

"No puede comprenderse bien el importante papel del Congreso en el sistema norteamericano, sin tenerse en mienta su funcion fiscalizadora de la marcha de la administración". p. 167.

administração para a democracia, (23) a fim de que não nos venha uma administração para a servidão. Não dá, porque a enche de encargos secundários, quando não absurdos, fechados como muita vez se mostram os representantes em seus interêsses eleitorais. Não dá, porque a tumultuou, quebrando-lhe sistemas, sem que os houvesse substituído por outros mais inteligentes, mais flexíveis, mais capacitados a transmitir-lhe eficiência.

Não. Em matéria de Administração Pública, o Congresso tem preferido criar injustiças e promover desestímulos.

E, para dizer essa verdade, estamos inteiramente à vontade; visto que jamais passamos por encantos pelas daspianices em tempos atrás tão em voga, não obstante, com muita honra, ao D.A.S.P. têrmos pertencido.

Não é, pois, tendo em vista muitos dos pretensos sistemas instituídos pelo D.A.S.P. — e muito menos a sua estreita visão a respeito das grandes missões da democracia moderna (apesar de inspirado, como gosta de propalar, nas idéias que deram margem à criação do *Bureau of Budget*) — que nos conduz a acusar o Congresso de culpado de grande parte do descalabro administrativo em que vivemos.

O Congresso poderia — e não fêz (24) — ter justamente aproveitado o sôpro da democracia — que resultou no 29 de outubro de 1945 — para reorganizar a Administração Pública em bases democráticas, transfundindo-lhe a flexibilidade que aos objetivos da ditadura òbviamente não convinha.

O Congresso poderia — e não fêz — ter promovido a famosa reforma administrativa — não para ampliar; mas, para consolidar, integrar e eliminar o que tinha e tem que ser eliminado.

---

(23) Nesse conceito de que devemos criar uma *administração para a democracia*, a fim de que não nos venha uma *administração para a servidão*, consideramos, também, o problema do uso da *propaganda* como instrumento de esclarecimento democrático.

JACQUES DRIENCOURT, em seu livro *La Propagande, nouvelle force politique*, Librairie Armand Colin, 1950, assinala o fato de que o referido uso, antes de tudo, constituiu, em passado muito próximo (pré e pós Segunda Grande Guerra), numa espécie de contra-golpe das democracias contra as formas autoritárias do poder.

Êsse uso da propaganda, todavia, hoje, precisa ser encarado no sentido mais positivo, isto é, mais em favor de alguma coisa que contra outras, dado ser característica dos governos democráticos e serem da opinião pública.

Diz DRIENCOURTS — "Representant la majorité de ceux qu'il dirige, le gouvernement démocratique doit rester en contact étroit avec êlle (a opinião pública) et conserver toujours le soutiens de son approbation. Se cette majorité variait, il devrait être parallelement modifié. Ce porquoi, on le qualifie egalement de governement d'opinion, on l'opinion est son support, il ne peut maintenir qu'avec car consentment; l'opinion apparait ainsi comme l'armature, le nerf moteur du regime democratique".

E como o fator propaganda, no caso do Estado, corresponde, antes de mais nada, a *informação*, conhecimento público do que se passa na área do govêrno, íntima relação tem essa propaganda ou informação com as atividades de contrôle exercida pela comunidade através do Congresso.

(24) Ao Congresso aplica-se, com muita precisão, a observação do Representative ROBERT LUCE, citada por GALLOWAY, ob. cit., p. 150: "The sins of Congress are far more those of omission than of commission".

O Congresso poderia — e não fêz — ter dado melhores salários ao funcionalismo, ampliando-lhe benefícios; mas preferiu criar desigualdades como jamais existiram, antes, durante e depois do D.A.S.P.

Se êste último era parcimonioso demais, e se concorreu, como concorreu, para a criação de verdadeiro proletariado na Administração Pública, o Congresso nela criou um *patriciado* acima dêsse proletariado.

E fêz mais, nem uma vez sequer atentou, realmente, para a Administração Pública como instrumento de govêrno que tanto lhe diz respeito quanto ao Executivo, embora sob ângulos diversos.

Preferiu politizá-la no pior sentido. Repartiu-a entre os partidos. Colocou-a em choque consigo mesma. Traumatizou-a.

E por que fêz isso? Porque a si mesmo não organizou para enfrentar o problema.

E por que não se organizou? Porque está nos faltando um senador ESTES KEFAUVER ou ROBERT LA FOLLETTE; isto é, homens que percebam a situação atual do Congresso no conjunto dos órgãos de govêrno.

O nosso Congresso vive ainda as ilusões da *teoria da divisão dos poderes,* em vez de suas realidades.

Não viu, não percebeu que, na democracia moderna, êle é tão parte do govêrno quanto o próprio govêrno.

Não sentiu que é instrumento de uma emprêsa social, dentro da qual os órgãos políticos — Legislativo-Executivo — nada mais são que um *board,* (25) sob a liderança do qual há de haver, necessàriamente, uma administração sólida, atuante. Nunca burocratizada, nem muito menos frouxa, desarticulada.

Uma administração sob a chefia executiva do Presidente; mas, tão sob seu contrôle quanto do próprio Congresso, de modo que o contrôle exercido pelo último seja, para o primeiro, um estímulo ou uma advertência. Nunca, jamais, uma *cauda orçamentária.*

* * *

Estamos convencidos, contudo, de que o Congresso vencerá esta etapa. Êle se organizará e ajudará a administração.

Sente-se no ar, em seu seio, uma grande inquietação em tôrno do assunto. Como se o Congresso a esta altura tenha já refletido que passou a fase de rebentar a cristalizada administração da ditadura, de dar demasiada expansão a reprimidas e justas reivindicações trazidas de um interior em abandono.

É êste o sentido profundo, social, dos desacertos do Congresso a respeito da matéria objeto desta observação. Foi um desafôgo. Uma espécie de protesto, embora mal formulado, embora mal encaminhado.

---

(25) BEARD, CHARLES, *The Republic,* onde o autor, ultrapassando as interpretações congressionais e presidencialistas do sistema norte-americano de govêrno, faz êsse repousar numa espécie de sistema solidário de representação, dentro do qual, mantida a separação constitucional dos poderes, funciona o govêrno à maneira de um *board* a serviço da sociedade americana.

E, ainda porque, entre nós, o assunto Administração contém muito daquele sentido *ibérico*, regulamentário, a que nos referimos em outro trabalho. É assunto deixado, por isso, aos cuidados de talentosos e às vêzes cultos amanuenses...

Não o achou o Congresso, pois, muito digno de suas atenções, nisso refletindo, de fato, uma tendência nacional.

XV — *A direção do Congresso é emprêsa para homens cujos dotes de liderança vão muito além daqueles normalmente exigíveis dos grandes chefes executivos.*

A teoria administrativa costuma dar significativa ênfase às questões de liderança, mas ressaltando sempre o conjunto de qualificações que fazem de alguém um grande chefe executivo. E, avançando mais, igual ênfase dá à liderança de natureza política — mesmo quando entendida em seu sentido e aplicação empresarial — procurando sempre demonstrar que, em última análise, se extraordinário e decisivo é o papel das *equipes* ou dos *boards*, não menos extraordinária e decisiva é a liderança a cargo dos *chairmen* dos *presidents-chairmen;* no fundo, grandes executivos aos quais é entregue a missão de conduzir aquêles órgãos a decisões, dado ser a indecisão uma espécie de defeito congênito dos órgãos de deliberação coletiva.

Transponha-se tudo isso que intentamos sumarizar para a vida parlamentar, para o seu processo, e não causará surprêsa dizer-se que a direção de órgãos como o Congresso é emprêsa que exige daqueles nela investidos qualificações de liderança muito mais refinadas, digamos assim, que aquelas normalmente exigíveis dos grandes chefes executivos.

O número de representantes, o número de correntes partidárias, os matizes de caráter, temperamento e cultura dos representantes, bem como a variedade de tendências existentes no seio de uma mesma corrente partidária; tudo isso aliado e ìntimamente amalgamado à inerente *soberania* (26) de cada representante, que dificilmente — e nem poderia — aceita a liderança em seus fatais aspectos hierárquicos, fazem da direção do Congresso — não do nosso sòmente, mas de todos — a emprêsa mais difícil que a um homem, ou a alguns homens, podemos entregar.

E, tanto mais difícil e complexa, quando se considera que — essa direção e liderança — é exercida para a obtenção de resultados a respeito de assuntos sôbre os quais compete-lhes dar, de certa forma, contas a terceiros; e ao govêrno (Executivo) de vez que a fôrça dêste reside no apoio parlamentar que recebe ou dispõe.

---

(26) O congressista sente-se, de fato, representante de determinada circunscrição eleitoral, não se achando nesse sentido, nem mesmo subordinado ao partido em sua acepção limitativa, disciplinadora. A igualdade da representação faz com que, muito apropriadamente, não exista, no Congresso, a hierarquia no sentido comum. Esta, quando há, é fonte sempre de um "agreement of gentlemen", mesmo quando no âmbito de uma mesma organização partidária. E não é daí que decorre a denominada indisciplina partidária. Esta é devida, corre à conta de fatôres outros que, aqui, não nos cabe aprofundar, por impertinente à matéria. Com a presente nota quisemos, apenas, acentuar a posição realmente singular do representante como órgão político.

MANOEL FRAGA IRIBARNE (27), ao referir-se aos *mecanismos políticos*, diz que os mesmos "son muy delicados y que hacen falta hombres muy capaces y muy habiles para ponerlos en marcha y para manejarlos". E acrescenta: "Pero no es menos cierto que sin instrumentos adecuados aun los hombres más inteligentes y de mejor voluntad poco pueden hacer".

Completando as observações acima com esta outra, ainda do próprio IRIBARNE, de que a situação do Congresso Norte-Americano é uma exceção à regra, pois "la mayor parte de los Parlamentos sieguem siendo anos centenares de diputados con unas docenas de oficiales y mecanografos, sin departamentos de investigaciones, sin possibilidad de interpretar los hechos que tendenciosamente les brindam los partidos o los grupos de interesses, tramitando las leys del mismo modo hoy, que se plantiam por millares, que quando eran unas docenas em cada legislatura" — fácil nos é imaginar quais sejam as dificuldades hoje em dia encontradas, pela direção e liderança do Congresso, para levá-lo à consecussão de seus fins.

É tarefa de tal ordem que, sinceramente — e sem nenhum interêsse de elogiar esta ou aquela direção parlamentar entre nós — pouca nem pequena tem sido a nossa admiração pelo que fazem, mesmo levadas em conta tôdas as deficiências em que incorrem.

* * *

É simplesmente admirável presenciar a quanto pode conduzir uma eficiente coordenação política em tôrno de determinada proposição.

Conhecêssemos melhor o Congresso por dentro — e ao vivo procurássemos, cada um de nós, acompanhar e compreender a implícita riqueza humana que existe, e pode ser apreciada, no trabalho de um organismo, como é o Congresso — dúvidas não teríamos sôbre o sucesso cada vez maior de organização como esta no espírito do povo.

Infelizmente, por culpa do próprio Congresso, que nunca promoveu, como órgão, a divulgação de si mesmo — deixando-a, como deixa, ùnicamente a critério de terceiros, nem sempre fiéis ao que nêle se faz — é êle, entre nós, uma espécie de grande e desconhecido acusado. (28)

Frisamos o entre nós, porque o mesmo não se dá em relação à democracia norte-americana, onde o interêsse popular pelo Congresso chega a tal ponto que há ligas e associações *pró-Congresso*, isto é, em favor de seu fortalecimento e de seu aparelhamento e, tão influentes, que a elas deve-se, em grande

---

(27) IRIBARNE, *ob. cit.* p. 5.

(28) DRIENCOURT, JACQUES, *La Propagande, nouvelle force politique*, Librarie Armand Colin, 1950, p. 234: "La grande impuissance des démocraties a été, est encore, d'être incapable d'organizar la liberté economique de lá presse". Em virtude disso, seria de fato muito importante que o Congresso, à semelhança de tantos órgãos do executivo, cuidasse de ter um serviço permanente de documentação e de divulgação, cuja principal missão não seria a de fazer "propaganda" de seu trabalho no sentido comum; mas, de a êste divulgar mediante a sistemática publicação de seus mais importantes documentos, discursos e debates travados; pois, para êsse fim, o "Diário do Congresso" é não só insuficiente como sobretudo inadequado.

parte, a campanha nacional que acabou resultando no *Legislative Reorganization.* Act, 194'.

Já não quiséramos tanto, que seria esperar demais. Mas, que pelo menos os próprios dirigentes políticos — sejam êles de quais correntes forem — despertassem para o assunto e a necessidade.

E, despertando, considerassem o quanto influiria para a educação política do povo e, por conseguinte, para a consolidação de nossas instituições democráticas, um conhecimento mais próximo, mais verdadeiro ou menos deformado do trabalho do Congresso em seu ingente esfôrço para equacionar os problemas, nacionais, integrando-os nas próprias aspirações populares.

* * *

Voltando, entretanto, ao tema específico da presente observação, concluímos por depor que nem por longe, a direção de um grande departamento público, ou de uma grande emprêsa, com todos os seus problemas específicos e de administração-meio, se aproxima, em conteúdo, em riqueza e dificuldades daquela que é feita no e pelo Congresso.

A distância é de tal natureza, e em tamanho grau, que os homens mais afeitos ao comando e à liderança, nêle inicialmente se desconcertam, surpresos ante o que lhes exige o Congresso para que nêle sejam, afinal, vitoriosos.

Se não forem realmente inteligentes, se não descobrirem em si mesmos um sentido a mais que até então não lhes fôra exigido lá fora; se, numa palavra, não conseguirem aguçar suas próprias qualidades de homem público e de líder, de modo a fazê-las mais dúteis, mais temperadas, muito mais afinadas com o sentir geral; se não conseguirem isso, então é certo que mais tarde ou mais cedo fracassarão, entrando em declínio, ou sendo mesmo derrotados fragorosamente, muita vez para a surpresa dêles próprios.

Quando meditamos sôbre aspecto como êsse é que ficamos a conjeturar em tôrno de personalidades como a do velho PINHEIRO MACHADO.

Devera mesmo ter sido um gigante de homem para, sendo como era, pouco afeito às letras, ter conduzido êste país como o conduziu, do Congresso, em meio a figuras como RUY BARBOSA e outros, sem nunca ter deixado de merecer de seus pares, amigos e inimigos, irrestrito respeito. (29).

XVI — *A aplicação de critérios eleitorais, no Congresso, vai a extremos que prejudica o próprio critério eleitoral.*

Desejar-se que o Congresso trabalhe à margem do *critério eleitoral* corresponde a uma tolice. Mas, nessa tolice, embora muita vez expressa de modo indireto, costumam cair os técnicos, especialmente quando, no fundo, não passam de técnicos irremediàvelmente jungidos aos critérios da isenção cien-

---

(29) Nesta admiração que tributamos a PINHEIRO MACHADO não esquecemos a situação oligárquica a que presidia. Citamo-lo, assim como se quiséssemos dizer que, nos dias presentes, com alto senso de liberdade, devêssemos ter, no Congresso, um novo PINHEIRO MACHADO; isto é, um homem que nêle, Congresso, acreditasse.

tífica. Tornam-se e mostram-se tão sonhadores dentro da objetividade, que, em relação a esta, comportam-se como os *angelistas* em matéria religiosa. A diferença entre êsses e êles poderá ser surpreendida, apenas, através da linguagem; pois, enquanto os primeiros são exaltados ou líricos crentes sempre a aspirarem por melhores pastôres — como se êsses não fôssem homens como êles, a serviço embora de uma causa elevada — os últimos, isto é, os técnicos vitimados de *angelismo*, são, ao contrário, friíssimas criaturas, presos a uma "lógica científica" de tal índole que chega a parecer que a Natureza é criação e criatura da Ciência.

Mas, vamos ao nosso assunto. Não há dúvida de que o critério eleitoral é o fundamento mesmo, a bússola das decisões a que chegam organismos como o Congresso. Mas, entre o aplicá-lo e o usá-lo indiscriminada e excessivamente, há uma grande distância. O critério eleitoral deixa, então, de surtir os seus efeitos e, nesse caso, há uma espécie de *inflação eleitoral*, com idênticos resultados que a monetária. Êle passa a valer cada vez menos, e cada vez mais é usado, para passar a valer cada vez menos. É não só um círculo vicioso. É um abismo. Por seus precipícios é que o político despenha-se, precipita-se e morre, perdendo tanto em conteúdo, deixando tanto de representar o que veio, afinal, representar, que, ao dar acôrdo de si não passa de palha, sem seiva, sem clorofila, sem vida.

E ao povo, nesses casos, só compete encostá-los na parede, como se múmias fôssem, dado que nada ao povo deram, senão engodos, artifícios de cálculo, girafas grandiosas, ou, apenas mirrados comundongos.

E, para dizer-se a verdade, o Congresso, embora não afeito à demagogia em grande escala — pois a ela reage, como já dissemos, como água fria — é vítima, e se vem desgastando, mercê de indiscriminado e excessivo uso do *critério eleitoral*, especialmente quando vota as leis de natureza econômico-financeira.

Êsse descontrôle tem servido a observadores dizerem que, enquanto a ditadura aspirou nos transformar num país unitário, dando fim à federação, o Congresso vai no mesmo caminho quanto à federação, pretendendo nos transformar numa confederação (30) o que não deixa de ser segura observação, se encarada, não à luz da segurança, mas vista sob os ângulos da descentralização administrativa, admitida como se correspondesse a fracionamento.

O procedimento, a tendência do Congresso nessa direção, em virtude daquele indiscriminado e excessivo uso, será causa mais tarde, não temos dúvidas, para forte reação no seio mesmo do Congresso, como já se fêz sentir, aliás, no Senado Federal, quando assentou recusar créditos para comemorações de centenários municipais.

---

(30) Insistentemente fala-se, no Congresso, no problema da redistribuição de rendas e na transferência de certas áreas *legislativas* para os níveis estaduais e municipais de govêrno, como se a União correspondesse a uma espécie de leão que, no repartir, ficou com a melhor parte, quando o problema da disparidade de recursos financeiros entre as três áreas governamentais não tem como fulcro e fundamento a má distribuição das competências e, sim, a própria *estrutura econômica* de alguns Estados e Municípios.

Mas, a reação irá mais longe, muito mais longe, e por motivos diversos dos que apoiaram a decisão do Senado. Ela terá por fundamento o próprio *critério eleitoral*, a necessidade de salvá-lo para que não se perca, impondo morte certa aos políticos de *per si*, aos partidos, e à democracia mesma, como forma de govêrno. A reação será, pois, política, e para refortalecer os próprios políticos, servindo, entretanto, a causa muito maior que é a do futuro econômico do país. (31)

SEGUNDA PARTE

O CONGRESSO E O CONTRÔLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — O PROBLEMA DE ASSESSORIA

1. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL AMPLA EM MATÉRIA DE CONTRÔLE

É interessante verificar quanto o Congresso vem restringindo a sua ação em matéria de contrôle da administração pública especialmente o de natureza econômico-financeira. E, no entanto, poucos não são os dispositivos constitucionais que lhe permitem ação ampla neste sentido.

É bastante citar, entre muitos, os seguintes:

— votar o orçamento e os tributos próprios da União;

— regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas;

— dispor sôbre a dívida pública federal e os meios de solvê-la;

— criar e extinguir cargos públicos, bem como fixar-lhes os padrões de vencimentos;

— autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado (art. 65);

— julgar as contas do Presidente da República (art. 66, número VIII).

Tais dispositivos se entrosados com os relativos ao Orçamento (arts. 73, 74 e 75) e, bem assim, com os referentes ao Tribunal de Contas (arts. 76 e 77), oferecem-lhe, sem dúvida, os meios básicos para efetivo exercício do contrôle legislativo sôbre a Administração Pública.

Resta, apenas, a necessidade de que os princípios e mandamentos ali contidos tenham expressão positiva, seja através de uma ação mais segura do Congresso no exame dos atos e fatos concernentes às atividades adminis-

---

(31) Numa era de integração econômica como a nossa e, quando, sobretudo, o país se prepara para o desenvolvimento, estúpida, atrasada e até criminosa, será tôda ação legislativa federal que der prioridade às questões locais e mesmo regionais. A defesa dessas questões não deve determinar, de modo algum, o esquecimento de que a tendência é e há de ser justamente no sentido contrário, isto é, a do fortalecimento e expansão, cada vez maior, da área federal, não em sinal de desaprêço às demais, ou para que nos transformemos num país de *govêrno unitário*, mais porque tal fortalecimento e expansão se relacionam, ìntimamente, com a unidade essencial ao destino de nossa vida econômico-social; pois, a adequada solução dos problemas regionais e locais jamais poderá ser alcançada à margem, ou antes, das grandes soluções nacionais.

trativas e financeiras do govêrno, seja criando êle, para si mesmo, instrumentos que lhe facilitem a tarefa, tornando-a mais objetiva, menos formalística ou de mera homologação, como em muitos casos vem acontecendo. (32)

2. ALGUNS EXEMPLOS

Vejamos, para exemplificar, a atribuição constante do art. 66, n. VIII, referente à competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República.

O Congresso as julga, realmente, ou simplesmente as aprova e referenda? Respondemos que, de fato, o Congresso só as tem referendado, é verdade que vêzes sob protesto, consignando a implícita confissão de que não dispõe dos instrumentos necessários a uma cuidadosa aferição do que nelas se contém.

---

(32) O PROF. OSWALDO TRIGUEIRO, no prefácio à monografia do PROF. GEORGES LANGROD — *O Processo Legislativo na Europa Ocidental* — diz que da leitura desta é lícito concluir-se que "a crise das democracias é, antes de tudo, uma crise do Poder Legislativo". A essa mesma conclusão, como já anotamos, leva-nos IRIBARNE.

Com o devido respeito à opinião de pessoas tão eminentes, voltamos a insistir na tese de que não há "crise de mission". O que há é desaparelhamento. A missão dos parlamentos e congressos continua intacta, como intacta continua a missão da democracia. Nesta, como naqueles, o que houve, e ainda há, é desajustamento instrumental.

No que tange à democracia, como um todo, êsse desajustamento já foi em parte levado de vencida, através o amplo aparelhamento do ramo executivo das grandes democracias. Aparelhamento que importou, inclusive, numa verdadeira revolução quanto aos limites e a extensão da função do govêrno. Enquanto isso, o ramo legislativo permanece paralisado, sem progredir nem externa nem internamente e, o que é pior, nem por isso deixando de assumir cada vez mais maiores encargos.

A prova mais evidente de que a crise do Poder Legislativo é mais estrutural que de substância, a encontramos nas palavras do Prof. TRIGUEIRO em tôrno da possibilidade de atenuar-se a inflação legislativa mediante a adoção de alguns corretivos regimentais e a votação de leis gerais que disciplinem as imunidades fiscais, etc. (pp. 14/15).

Nós iremos mais longe dizendo que não sòmente aquela inflação, mas tôdas as deficiências porventura assinaláveis na vida parlamentar, no seu sucesso e eficiência, deve-se, apenas, à completa falta de aparelhamento dos *órgãos legislativos* para cumprirem a missão que lhes cabe. E isso, êsse desaparelhamento, enquanto propiciam a mãos cheias, aos executivos, os recursos e instrumentos de que necessitam para levar avante as grandes missões da democracia moderna.

Estamos, assim, como o Senador ROBERT LA FOLLETTE, quando, perante um grupo de eleitores seus, disse: "It is rather asinine for the Congress to appropriate millions of dollars, yes, even billions of dollars, for the staffing of the executive branch of the government with lawyers, statisticians, engineers, and economists, and fail to have the courage to set up a similar body for themselves and to appropriate ample funds for obtaining the best impartial body of experts in America upon any all legislative subjects". in GALLOWAY, *ob. cit.* p. 180.

O mesmo igualmente, poderemos dizer em relação ao nosso e aos demais congressos em igual situação.

É um verdadeiro contra-senso ver-se um órgão como o Congresso, para o qual convergem os maiores problemas nacionais, viver a querer decidí-los em cima da perna, sentindo, todavia, que assim não pode ser, tanto que não mede sacrifícios quando entende de aparelhar certos setores executivos, oferecendo a seus responsáveis todos os instrumentos de trabalho, em material, em pessoal, e em organização, de que necessitem. E isso quando, tanto aquêles responsáveis como a êles próprios, congressistas, cabe essa magnífica observação do representante ROBERT HELLER: — "Members of Congress should not spend one working minute on anything that somebody else can do just as well", *in* GALLOWAY, *ob. cit.*, p. 83.

O julgamento tem sido, portanto, mero ato político, quando deveria ter-se revestido de outras características, qual a de apurar, por exemplo, o rendimento do trabalho da administração em face dos recursos deferidos no exercício e a aplicação dêstes de acôrdo com os propósitos prèviamente estabelecidos.

Se o Congresso alguma vez houvesse julgado as contas dos presidentes, dificilmente haveria presidente que escapasse ao *impeachment*, tais são os abusos e atentados cometidos em relação à fiel execução das leis orçamentárias. O que o Congresso vem fazendo a respeito das contas presidenciais é, apenas, suprir-lhes a legalidade, coisa que evidentemente êle pode fazer, e deve fazer em alguns casos, mas que evidentemente o enfraquece em matéria de contrôle sôbre a administração se realizado de modo constante, como se fôra uma rotina apoiada em mandamento constitucional.

Vejamos um outro exemplo. O caso dos parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do art. 77. Em resumo êsses dispositivos tornam proibitiva a execução de contratos cujos registros sejam negados pelo Tribunal de Contas, até que o Congresso sôbre os mesmos se pronuncie. No entanto, na prática, que acontece? Diàriamente a Administração vem executando contratos cuja decisão está *sub-judice* do Congresso. E êste, em muitos casos, tem aprovado contratos contra a letra expressa da Constituição, apoiando-se no fato de ser o mesmo de interêsse da administração, tanto que o contratado (pessoa a serviço da administração, mediante contrato) continuou a seu serviço, conforme informação prestada pelos órgãos interessados. Não importa o argumento de que a Administração e o Tribunal de Contas é que vêm insistindo sôbre praxes para cuja correção já se deveria ter atentado e dado solução administrativa. O fato positivo é a posição do Congresso no caso, qual seja a de baixar decretos legislativos sem nenhuma influência sôbre o real andamento dos negócios públicos.

3. O CASO DO ORÇAMENTO

Vejamos um outro exemplo. Diz o art. 73 da Constituição que o Orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatòriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

Êste artigo tem caráter tão determinativo, a sua redação é de tal maneira clara e explícita, que é simplesmente de admirar não tenha o Congresso até hoje cuidado de modificar a situação reinante na Administração, na qual existem receitas e fundos jamais incorporados ao Orçamento, por onde são realizadas despesas não previstas naquele. O Congresso, ao contrário, só vem favorecendo o desmentido do mandamento constitucional, o que para nós prova, sobretudo, a inadequação do referido dispositivo constitucional à moderna estrutura do orçamento estatal. Mas, êsse é ponto a ser desenvolvido noutro trabalho que não êste. Aqui procuramos, apenas, apontar a posição absurda em que permanece o Congresso na sua qualidade de fiscal da execução orçamentária.

Para não irmos muito longe é bastante citar-se o caso recente dos chamados ágios cambiais. Não queremos sugerir devessem os mesmos ser incor-

porados ao Orçamento, mas, qual a interferência, a regulação, mesmo indireta, do Congresso sôbre a aplicação dos mesmos? Nenhuma. E o caso das autarquias federais? São elas serviços públicos? Se o são, e disso não temos dúvidas, onde o contrôle do Congresso sôbre elas? Nenhum. Constitucionalmente, entretanto, deveria o Congresso votar os seus orçamentos, fôsse de que modo fôsse, mais ou menos amplamente, não importa. O que importa é o mandamento constitucional de que o custeio de todos os serviços públicos é matéria orçamentária, dependente de votação do Congresso, pois a Constituição não distingue os serviços públicos diretos dos indiretos.

Para ilustrar mais ainda o que vimos dizendo, não podemos deixar de assinalar mais um caso, êste então de uma gravidade singular, dado que a questão tem sido matéria para constante celeuma na imprensa, no próprio Congresso e em todos os meios interessados da vida nacional, por ser dessas que afeta a estrutura econômico-financeira do país em todos os seus quadrantes

É o caso do disposto no artigo 65, n.º VI, da Constituição, onde se diz competir ao Congresso Nacional "autorizar a abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado". Perguntamos, apenas, se as "operações de crédito" entre o Tesouro e o Banco do Brasil estão arroladas entre essas que o dispositivo se refere? Evidentemente que sim. No entanto, na praxe estão tais operações fora do contrôle do Congresso e, quando muito, reguladas através de decretos-leis positivamente inconstitucionais. É bastante citar, entre muitas, as de adiantamentos feitos pelo Banco ao Tesouro, sob o fundamento de que são meras operações de crédito por antecipação da receita, quando em vários casos são, apenas, a *realização antecipada de despesas cuja autorização legislativa ainda está por vir e ainda nem foi pedida pelo órgão competente.* Adiantamentos feitos às autarquias para complementar-lhes o orçamento, suprir-lhes deficiências quando concernentes a despesas autorizadas em leis federais às quais as mesmas estão vinculadas. Adiantamentos para os trabalhos de comissões executivas e despesas com delegações governamentais ao exterior.

4. O CASO DAS EMISSÕES DE CURSO FORÇADO

A êsse propósito, ao que tudo indica, parece existir entendimento tácito entre os homens do govêrno no sentido de que o Congresso continue à margem, não se imiscua nesse setor, pois, do contrário, não será fácil a ninguém descobrir ou simplesmente compreender o motivo da ausência do Congresso na regulação das emissões.

A questão é de tanta monta, e sua influência sôbre o curso econômico-financeiro da vida nacional é de tal ordem, que é simplesmente de estranhar não tenha o Legislativo, até agora, chamado a si o problema.

Não sabemos mesmo como podem os homens do Congresso ter a veleidade de estarem de algum modo influindo na vida econômica do país se não têm, sob suas mãos, o contrôle da moeda, o do volume de seu curso. Lembra o caso de um homem que, embora tendo fixado um orçamento doméstico para

a sua mulher, a esta tenha passado procuração em causa própria em matéria de gastos.

É fácil imaginar a desvalorização crescente do valor das rendas e rendimentos dêsse homem, especialmente se as receitas dêsse cidadão não são limitadas e resta sempre, por isso, à sua mulher, o recurso ao redesconto, ao empréstimo a curto prazo e ao adiantamento dos bancos onde sabe ter o marido seus depósitos. A coisa talvez não seja esta, mas a imagem nos sugere a razão pela qual o Congresso ao votar o Orçamento, e demais autorizações de crédito, nunca sabe se no exercício os recursos vão valer o que as cifras dizem, pois se hoje autoriza um bilhão para determinados investimentos, amanhã pode acontecer que êsse bilhão esteja valendo uns poucos milhões, mercê da inflação promovida pelo Executivo, agindo, no caso, à maneira da mulher daquele santo homem.

* * *

Ante essa situação, descrita em traços gerais e apoiada nos exemplos mais flagrantes, cabe-nos indagar se isso se deve a impossibilidades materiais de se dar cumprimento aos diversos textos constitucionais.

Se a resposta, a esta indagação fôsse afirmativa, teríamos que lògicamente concluir achar-se a Constituição eivada de dispositivos sabidamente inócuos, explicáveis face àquela distância já assinalada por muitos pensadores entre o arcabouço jurídico das nações e as formas de ação, as necessidades instrumentais da vida moderna. Tal como se o mundo, jurìdicamente, esteja atrasado em relação a si mesmo, necessitando, por isso, de uma renovação também de caráter jurídico, cujo objetivo primordial seria o de se reajustar os códigos de maneira a transformá-los em peças representativas da atual dinâmica social.

Mas, não é essa a conclusão a que desejamos chegar, se bem que, do ponto de vista organizacional, seja a revisão em aprêço uma necessidade a fim de que as normas venham afinal a corresponder às estruturas vivas da sociedade em ação.

A conclusão lícita e adequada para o caso é a de que há necessidade do Congresso — tomando justamente por base os princípios consagrados na Constituição — pôr-se em condições de atuar efetivamente nas matérias de sua competência.

Essa orientação concorreria não só para polìticamente fortificar-lhe no seio das classes populares (33) como dêle faria um órgão temível para o Executivo em matéria de contrôle sôbre a administração pública.

---

(33) PRAZERES. OTTO, A situação do Congresso, artigo no *Jornal do Comércio*, de 14-6-1953 — O Dr. OTTO PRAZERES, comentando discurso do deputado RUY RAMOS sôbre a situação de desaparelhamento da Câmara dos Deputados, disse que os apartes recebidos pelo autor do discurso, os ataques que êste mereceu, o foram antes pela veemência que pelos argumentos ou fundamentos. E conclui: "Só os cegos não vêem que o Poder Legislativo está sendo prejudicado no seu antigo prestígio. Êsse prejuízo pode ser explicado não só pelo uso de métodos que deveriam ser radicalmente removidos como pela campanha

5. A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ÓRGÃOS ESTATAIS

É claro que os atos e atividades desta última são da responsabilidade direta do Presidente, mas a sua atuação, para ser condizente com os interêsses nacionais, e não permanecer ao sabor das malversações naturais a quem não teme, deve ficar sob a constante vigilância e a efetiva fiscalização do Poder Legislativo, visto que, em matéria de govêrno, a responsabilidade é solidária. Não correspondesse isso a mandamento constitucional e não refletisse a idéia atual da divisão dos poderes, seria o caso de se providenciar que assim fôsse, de vez que à representação popular compete a dupla missão de autorizar e verificar o resultado daquilo que autorizou.

6. O BRASIL TEM UMA ADMINISTRAÇÃO IRRACIONAL PARA A QUAL O CONGRESSO DEVE ATENTAR. IMPÕE-SE A NECESSIDADE DE REVER A LEGISLAÇÃO VIGENTE.

O problema precisa ser, todavia, colocado em têrmos práticos, de maneira a servir à idéia de contrôle e não de politização da Administração.

Todos nós, que temos um pouco de experiência administrativa, sabemos quão emaranhada é a Administração federal. Os contrôles internos existentes são excessivos e, ainda assim, positivamente inúteis. Inúteis, principalmente, em virtude do cipoal de leis, decretos, portarias regimentos e regulamentos que disciplinam as suas atividades e onde há sempre margem para dar-se legalidade ao que não pode ser legal. É que os contrôles, pràticamente, se anulam. E, por que se anulam, quase sempre não são exercitados ou, quando o são, é de maneira formal, só para constar. De fato, verdadeiramente, pode-se quase tudo na administração, até mesmo em virtude ou por causa da dificuldade conceitual e prática de delimitá-la. Até onde vai a Administração? Onde começa e onde pára? (34)

A difundida opiniãc de que, no país, legislamos partindo do pressuposto de que o fazemos para ladrões não deixa de ter o seu lado verdadeiro, pois,

---

tenaz, insistente, que contra êle se faz por todos os meios de publicidade, quer na imprensa, quer no rádio, quer nos jornais diários, quer nas revistas".

A parte final da transcrição que fizemos do artigo do Dr. OTTO PRAZERES leva-nos a reafirmar a necessidade de que o Congresso promova a divulgação de si mesmo, conforme páginas atrás pugnamos.

Quanto a remoção radical de métodos antiquados, disso não se pode ter a menor dúvida. O Congresso precisa:

a) simplificar as suas normas regimentais, sem que com isso retire ao legislador, considerado individualmente, a possibilidade de influir e intervir no trabalho legislativo;

b) criar e implantar para si mesmo um *departamento de estudos*, no qual reuna:

1.º) os serviços de *biblioteca* e *arquivo*, modernizando-os, a fim de que possam prestar os serviços de *referência legislativa* e *documentação;*

2.º) os serviços de *assessoria técnica* pròpriamente ditos para a execução das tarefas de assessoramento descritas por GALLOWAY, conforme nota 35, apensa a êste trabalho.

(34) IRIBARNE, *ob. cit.*, p. 17 — "... y *administrar* no es legislar, ni ejecutar, ni juzgar. Por más que se ha querido sostener que la *administración es ejecución* en realidad administrar es *gestionar*, es decir, una atividad compleja, autonóma y que lleva consigo siempre un grado mayor o menor de discrecionalidad."

corresponde à errada atitude que vimos assumindo em relação a êsses dois pontos: o que é administrar; o que é controlar a administração.

O ponto de vista que sustentamos apoia-se nas teses fundamentais de que, por um lado, a administração precisa ter seus movimentos livres, o mais possível despeados de entraves burocráticos-legais e, por outro, que tais movimentos devem permanecer sob constante vigilância e fiscalização legislativa.

Por conseguinte, a solução relativa ao efetivo exercitamento do contrôle legislativo sôbre a administração pública estaria no encaminhamento dos seguintes pontos básicos:

a) revisão da legislação vigente, tendo por objetivo central consolidar o que está disperso em milhares de leis, decretos-leis e decretos, sob a diretiva principal de simplificar ao máximo os processos de trabalho, acentuando-se, por um lado, as linhas da autonomia e de liberdade administrativa e, por outro, as de responsabilidade legal do administrador;

b) aparelhamento do Congresso para o exercício do poder de contrôle, não entendido êste em seu sentido penal, punitivo, mas no de apuração da eficiência e do rendimento do trabalho governamental.

Quando propugnamos, portanto, em favor de um Congresso mais atuante em matéria de contrôle, especialmente das atividades econômico-financeiras dos órgãos executivos, o fizemos tomando como ponto de partida a necessidade imperiosa de que o mesmo venha a interessar-se pela revisão legislativa à qual nos referimos. Sem esta, inegàvelmente, o contrôle legislativo sôbre as atividades da administração seria mais do que uma superafetação, seria mais uma inutilidade acabada entre tantas que já temos no país no setor governamental. Seria, no caso, apenas, motivo para mais um parecer complicado, de mais difícil andamento e de quase impossível coerência.

A necessidade imediata reside, assim, na revisão dos diplomas legais que traçam as diretrizes do trabalho administrativo e lhes regulam as atividades, simplificando-as, de modo a conseguir-se dar unidade e coerência àquele, quer pelo adequado tratamento das respectivas estruturas administrativas — sistemas de órgãos e competentes recursos de ação — quer pelo estabelecimento de normas suficientemente flexíveis de funcionamento.

Para isso, entretanto, faz-se indispensável que o Congresso reconheça a importância do "fator administração" para o bom andamento dos negócios públicos, decidindo a respeito apoiado nos critérios de absoluta isenção técnica. Isto é, decidindo sob o fundamento e a convicção de que inúteis serão tôdas as medidas destinadas a melhorar o país a despeito da criação e existência de uma administração sólida, respeitável, eficiente. Pois, a verdade é que o desgovêrno em que vivemos, deve-se mais a problemas de organização, que a possíveis interferências de caráter político.

Enquanto o Congresso, por conseguinte, não atentar para o organismo ao qual lhe compete fiscalizar, o seu direito de criticar será sempre passível de apoiar-se em injustiças, além de mostrar-se inútil, visto que a crítica, por si, não consegue modificar uma situação que tanto está acima dos meios e recursos disponíveis da administração como da vontade de seus dirigentes.

7. FUNDAMENTOS DA COBERTURA TÉCNICA. ASSESSORAR REQUER A ACUMULAÇÃO DE EXPERIÊNCIA E CULTURA.

O problema da cobertura técnica do Congresso (assessoria) não vem sendo bem compreendido, ou mesmo bem colocado por muitos que a seu respeito demonstram interêsse e simpatia. Como a questão do contrôle legislativo sôbre a Administração — especialmente pelos seus aspectos econômico-financeiros — pràticamente abrange e envolve tôdas as demais (exclusive as tìpicamente jurídicas), parece-nos mais indicado enforcar a necessidade de aparelhamento do Congresso para efeito de contrôle a partir da colocação, tão segura quanto possível, do problema de sua cobertura técnica (assessoria). É que o contrôle nunca é fruto de disposições estatutárias, ou da simples vontade de vir a controlar. Êle é sempre conseqüência de prévia e lenta preparação institucional. Lenta, porque a exigir continuidade, acompanhada de cuidados especiais, objetivos seguros e vontade firme. É que o contrôle não será jamais efetivo, não existirá do ponto de vista prático, à falta dos seguintes instrumentos principais:

a) existência de documentação devidamente organizada a respeito do que se deseja conhecer para efeito de contrôle;

b) experiência, portanto, por parte daquele que promove a documentação, pois sòmente a consegue, quem de antemão sabe quais as bases e as fontes de documentação (onde ir buscar os papéis e mais peças a documentar e como arrumá-las a fim de que se faça possível seu manuseio);

c) existência de um técnico de assessôres capazes de interpretarem a documentação fornecida pelo órgão próprio e, mais ainda, capazes de sugerirem a êste último novas pesquisas ou ampliação das já existentes;

d) experiência, portanto, por parte daqueles que forem incumbidos de funções de assessoria, a fim de que se mostrem capazes, não só de instruirem os assuntos, como de sugerirem as possíveis soluções (formulação de hipóteses viáveis), redigindo relatórios e minutas dos pareceres, de acôrdo estas com a hipótese afinal escolhida, por quem tem a competência legal e política de escolher e decidir.

Por aí, por êsses fundamentos, vê-se que o aparelhamento para qualquer que seja o contrôle exige tempo, experiência, aprofundamento, pois, nem se faz documentação num dia *nem se é capaz de assessorar senão após a acumulação de experiência e cultura.*

Propositadamente colocamos o têrmo experiência à frente de cultura, não sugerindo que esta venha em segundo lugar, ou seja secundária para quem desempenhe funções de assessoramento, mas para sublinhar que a cultura, no caso, deve ser mais instrumento de trabalho, de ofício, que expressão da personalidade geral.

Com isso, parece-nos, ferimos um ponto crucial da questão relativa à assessoria técnica para o Congresso. A má vontade em relação ao problema, e mesmo a sua colocação muitas vêzes errada, inclusive por aquêles que simpatizam com a necessidade, decorre justamente do exageramento da figura do técnico, do *expert*, daquele que é seguramente informado sôbre algum dos muitos problemas do mundo e do Estado modernos.

Sente-se, que, de parte de alguns congressistas, a antipatia apóia-se no receio de que êsses cavalheiros (assessôres) passem, mesmo sub-reptìciamente, a comandar as decisões, a influir, portanto, nos resultados do trabalho legislativo, com diminuição da figura do legislador. Outros justificam o ponto de vista contrário à assessoria, apoiando-se no argumento de que, para informar-se, conta o Legislativo, com os órgãos competentes do Executivo, da Administração, portanto. (35) Outros alegam que os técnicos são os próprios congressistas, visto que o mandato legislativo é, em centenas de casos, exercido por homens com avultada experiência administrativa, além de portadores de sólidas culturas, inclusive especializadas.

São ex-governadores, ex-ministros, professôres catedráticos, especialistas eminentes, banqueiros, industriais, poderosos comerciantes, médicos, engenheiros, advogados, juristas e economistas, não necessitados, por conseguinte, de ninguém que lhes auxilie no trato das questões legislativas.

8. A QUE SERVE O ASSESSOR. O ASSESSOR TIPO

Mas, aí justamente é que está todo o nucleamento do problema, o ponto que justifica a necessidade de assessoria para o Congresso, pois a figura, a pessoa do assessor não é nada disso. Não é mais, nem menos. É apenas o de alguém que está habilitado a ver os problemas por certos ângulos que nenhuma daquelas eminentes figuras quer ou pode ver. O assessor é um preparador dos assuntos em debate, um analista de dados e fatos, um intérprete frio, e não obstante tão interessado nos problemas que lhe são submetidos, como os que mais o sejam, mas, à maneira dos artesãos. O assessor há de ser um oficial de

---

(35) GALLOWAY, *ob. cit.* pp. 158/161 — Desenvolve largamente o problema assinalando que, nos Estados Unidos, sofreu êle violenta discussão, assim como foi passível de idênticas dúvidas e suposições. Discutiu-se muito, por exemplo, onde deveria ser localizado o *staff* do Congreso. Nas Comissões? Num órgão central um para cada Casa, ou um para as duas Casas? Influirá êle (*staff*) nas decisões políticas? Entrarão em choque com os *staffs* órgãos assemelhados do Executivo? Conclui GALLOWAY, dizendo: — "It should be the duty of the legislative staff, wherever located, not to determine policy, nor necessarily to opose the departmental experts, but to advise and assist the committees of both houses in the analysis, appraisal, and evaluation of recomendations submitted to Congress by the President or any executive agency; to aid legislative and conference committees of Congress analyzing proposed legislation before them; and to assist congressional committees by marshalling the arguments, pro and con alternative courses of action. A competent and independent legislative staff will not dispense, however, with Congress' need of expert advice from the departments. Trained and experienced men in administrative agencies will continue to be of special use to Congress and no legislative staff service could fully take their place".

Ver, também, VEIGA, SEBASTIÃO, *O Processo Legislativo nos Estados Unidos*, D.I.N., 1956, p. 57:

"O Congresso não pode basear as suas decisões apenas nos informes procedentes do Executivo. Um chefe de serviço está sempre propenso a admitir que a ampliação dos quadros do pessoal ou da compra dos materiais permanentes ou de consumo é sempre desejável. Isso é natural, acrescenta ERNEST S. GRIFFITH, porque êle acredita nos objetivos de sua agência, mas é necessário que as opiniões do govêrno sejam confrontadas com as do Congresso, e para tanto é preciso que êste disponha de um aparelho informante isento de idéias preconcebidas."

ofício cuja visão não padeça nem da parcialidade dos especialistas cem por cento (os técnicos na expressão restrita do têrmo), nem da paixão que sempre nutre o espírito político, o do homem de Estado, aquêle que vive os problemas de seu país a serviço de causas ou de diretivas, a bem dizer, superlativas.

O papel, portanto, do "assessor técnico" junto a êsses homens é justamente o de ajudá-los na alta tarefa a que se destinam; quer fornecendo-lhes as informações das quais necessitam; quer interpretando-lhes, à base de dados e documentos, problemas pelos quais se interessem; quer preparando-lhes minutas dos trabalhos legislativos que tenham de apresentar ou proferir. (36)

Os asessôres técnicos são, assim, secretários categorizados, tanto pela experiência que adquiriram através de trabalho mais ou menos longo exercido em certos setores da administração pública; quer pela cultura de que são portadores face aos estudos que fizeram em razão mesmo do trabalho.

Além disso, o assessor precisa ser pessoa que infunda confiança, que seja afinal portador das virtudes e qualidades que fazem de um cidadão um bom funcionário do Estado.

Espírito público; independência de espírito, aliada à paciência, atenção e discrição; capacidade para expor, debater e escrever sem exaltação, mas com firmeza, de modo que suas idéias, mesmo se não aceitas, dêem viva demonstração de que poderiam vir a constituir uma das soluções prováveis para o assunto em debate.

Mas, a verdade é que há assessôres e assessôres, assim como há engenheiros e engenheiros, médicos e médicos, escritores e escritores. Tôda a dificuldade está, pois, no recrutamento e seleção, mas sôbre isso falaremos oportunamente.

---

(36) GALLOWAY, *ob. cit.* p. 161 — "In order to keep Congress as a whole better informed of legislative developments and of economic and social conditions, it is suggested: 1) That a daily calendar or bulletin be issued to all members showing the business scheduled to come before the committees and houses on the current and following days; 2) that an information service on sources of information be furnished all members; 3) that Congress should make more frequent formal and organized inquiries into basic national affairs, preferably by creating ad hoc mixed commissions like the Temporary National Economic Committee rather than special investigating committees; 4) that members of Congress should make more field inspection trips in order to obtain more first-hand information concerning the state of nation; 5) that comittee hearings and documents be fully indexed so as to increase their usefulness and expedite quick reference".

SATIRO, ERNANI, Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados, D.C.N., Seção I, 3.12.1953, p. 5.187:

"O deputado é muito mal assessorado ou de modo algum êle é assessorado aqui. Nós não temos as fontes de informação competentes, não temos técnicos a disposição para consultas em assuntos que exigem muitas vêzes especialização. O político, em geral, não é um especialista, porque o próprio especialista, desde que abraça a vida pública, perde o contato quotidiano com a realidade da ciência que abraçou, torna-se um homem de idéias gerais, de visão do conjunto. E' o administrador, é o político, é o estadista e, por conseguinte, se vai distanciando, a cada passo, daquelas minúcias, daqueles detalhes, daquelas particularidades com que a ciência só se abre àqueles que estão permanentemente em contato com ela."

9. ARGUMENTOS CONTRA A ASSESSORIA. OS NÚMEROS NÃO MENTEM, MAS NÓS MENTIMOS COM OS NÚMEROS, DIZ O PROVÉRBIO CHINÊS. A RAZÃO DE SER DA ASSESSORIA.

Dissemos que entre os argumentos contrários à criação de assessoria técnica para o Congresso destacam-se os seguintes:

a) influência da assessoria sôbre as decisões legislativas, redundando em desprestígio para o parlamentar;

b) existência de órgãos próprios do Executivo, dos quais poderá o Congresso requisitar a informação que desejar;

c) composição cultural do próprio corpo legislativo, em meio do qual se encontram os mais eminentes profissionais e homens públicos do país, que dispensam, por isso, de assistência estranha.

Vejamos cada um dêsses argumentos.

Não compreendemos o primeiro. Por que desprestígio? Qual o homem público, verdadeiramente inteligente e culto, que se sente amesquinhado ante a colaboração de alguém? Nenhum. Só os que têm mêdo de sombra se valem dêsse argumento e, redundando isso em prejuízo para êles próprios e para a perfeição do trabalho do qual participam.

Uma das coisas mais surpreendentes do Brasil é a tendência de a tôda fôrça insistirmos em esconder a nossa ignorância sôbre um determinado assunto ou aspecto de assunto.

De um modo geral não queremos que ninguém a surpreenda. Não a confessamos nem mesmo por vias indiretas, indagando a respeito do mesmo a quem o sabe ou pode informar. E, mercê dêsse estranho mecanismo, se não chegamos a detestar o portador dos conhecimentos que não temos, o isolamos ou o negamos de plano.

Mas essa tendência, felizmente, tende a desaparecer. São poucas as criaturas que hoje em dia se julgam "enciclopédicas"... E muitas centenas existem, que, quanto mais cultas, quanto mais informadas, mais indagam, mesmo sôbre assuntos que conhecem mais que o indagado, mas cuja colocação em têrmos, digamos, administrativos, será certamente mais segura por parte dêste último, por uma simples questão de profissionalismo.

O argumento do desprestígio não tem acolhida, portanto, no meio culto, entre os homens públicos portadores de inteligência, experiência e cultura. Só os retrógrados ou os vaidosos o alimentam.

Verifiquemos agora o segundo argumento, o de que o Congresso dispõe das fontes próprias da Administração, quando quer se informar a respeito de determinada matéria.

Conversando ainda um dia dêsses com um amigo meu, citou-me êle um provérbio que lhe disseram ser chinês, que assim reza: *os números não mentem, mas nós mentimos com os números.* Êsse provérbio vem a calhar para o argumento em foco.

Não queremos com isso dizer que os órgãos do Executivo, da Administração, vivam a mentir, ou apenas a informar capciosamente ao Congresso. Mas todo mundo sabe, qualquer inteligência mediana não desconhece, o quanto

podemos manipular certos dados, não de maneira a deturpá-los, mas a encaminhá-los em determinada direção, aquela que interessa ao nosso ponto de vista, ao do órgão ao qual servimos e temos sobejas razões morais e profissionais de defender ou acautelar. Afinal de contas, a política e o interêsse estão na base da vida humana. E as relações entre os órgãos políticos, por mais alimentadas que sejam através das fontes da neutralidade administrativa, ainda assim são fundamentalmente políticas.

No que diz respeito então às relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo há, por assim dizer, um implícito, não procurado, mas vividíssimo sentido político, que tanto pode favorecer a veracidade das informações trocadas como concorrer para sobrestimar ou subestimar aspectos que interessam sobrestimar ou subestimar.

O método de se recorrer ao Executivo para informar não é, pois, suficiente para o trabalho do Congresso.

A existência de uma assessoria não o exclui, completa-o.

Se esta não dispõe das informações, se diretamente não as pode conseguir, ou mesmo se dispõe e as pode conseguir, ainda assim é interessante e útil, em muitos casos, recorrer ao Executivo, visto que tôda informação para ser segura, para ser completa não é mais que um conjunto de informações que se testam e se acrescentam.

A razão de ser, portanto, de uma assessoria no Congresso, é justamente a de poder contar êste com um corpo de funcionários do tipo dos que servem nos chamados órgãos de *staff*, profissionais portadores de certos conhecimentos especializados e de uma experiência administrativa que não se adquire senão a serviço dos mesmos. Funcionários êsses que, vejam, sintam, interpretem e estudem os problemas típicos do Executivo, ou que a êste interessam, porque interessam ao país e ao Congresso, também, do ponto de vista do Legislativo. Isto é, que sejam capazes de, embora vivendo administrativa ou tècnicamente os problemas, percebê-los também pollticamente, sendo capazes, por isso, de descobrirem nas informações vindas do Executivo, ou nos problemas em curso no Congresso, quais as discordâncias e dissonâncias fundamentais e acidentais entre os dois pontos de vista e, bem assim, qual a solução técnica que os concilie e ajuste.

Se o assessor é pôsto pelo Executivo à disposição do Legislativo (isto é, se no quadro dêste último não ingressa) dá-se quase sempre um conflito de consciência. Dificilmente êle trai o ponto de vista do Executivo a cujos quadros êle pertence, resultando tudo no mesmo.

O Senador IVO D'AQUINO compreendeu êsse problema perfeitamente quando, sendo a necessidade de um corpo de assessôres para a Comissão de Finanças do Senado, achou mais conveniente para a Comissão, a criação de quadro próprio, que a auxiliasse, em vez de se insistir na permanência do sistema que vinha sendo adotado, de funcionários do Executivo à disposição da mesma.

Quanto ao terceiro argumento, já o respondemos em grande parte, tanto pelo que aqui dissemos como pelo que discorremos anteriormente.

No entanto, não será demasiado acrescentar que, se o argumento procedesse, não deveria o Executivo ter tratado do assunto, isto é, se interessado em criar como criou, um novo tipo de funcionários, pela instituição de vários órgãos de *staff* que lhe auxiliam o trabalho e as decisões; pois, a serviço do Executivo, em seus numerosos órgãos administrativos, de orientação e de consulta, de planejamento, encontram-se muitos dos homens e profissionais eminentes do país.

O Executivo compreendeu — e esta compreensão está hoje felizmente se fazendo sentir em boa parte do Congresso — estando aí para comprovar diversos discursos em tôrno das matérias e os relatórios dos presidentes MARCONDES FILHO, CAFÉ FILHO e NEREU RAMOS — é que a direção dos negócios públicos, hoje em dia, exige prévio equacionamento para segura formulação, e que tanto o primeiro como a segunda são elaborados à base, não só de farta documentação a respeito dos problemas e assuntos em pauta, como de estudos e esforços conjugados das diversas equipes especializadas, que os vêem segundo os seus variados aspectos.

A eficiência do contrôle legislativo sôbre a administração, acreditamos, está portanto na íntima dependência do seu aparelhamento técnico. Êste permitir-lhe-á não só caminhar com maior conhecimento de causa na direção da indispensável revisão legislativa (pois esta exigirá conhecimentos de detalhes da organização e do funcionamento da administração pública federal) como ficar êle mesmo em condições de promover o contrôle da ação administrativa do govêrno, mormente em seus aspectos econômico-financeiros. (37)

10. A TÉCNICA E OS TÉCNICOS. SÃO SEMELHANTES AS NECESSIDADES DO CONGRESSO ÀS DOS ÓRGÃOS SUPERIORES DE ORIENTAÇÃO E CONSULTA DO EXECUTIVO.

Neste tópico, objetivando levantar mais algumas idéias em tôrno do que sejam funções de assessoria, e tendo em vista as necessidades do Congresso — que não são aliás muito diversas das relativas aos órgãos superiores de orientação e consulta do Executivo — abordaremos alguns pontos que nos parecem úteis ao aclaramento da questão, tais como sejam:

a) qual o tipo de conhecimento exigível do assessor e a necessidade de se vencer uma velha confusão a respeito;

---

(37) Daí porque, em artigo que publicamos no "O Semanário" n.º 18, edição de 2 a 9-8-56, manifestamo-nos contrários à delegação de poderes *por motivos técnicos*. Essa delegação, reconhecemos, é, em grande parte, necessária. Precisa, pois ser concedida até certo ponto. Mas, não partindo do argumento da incapacidade do Congresso examinar os fatos pertinentes à ação estatal de nossos dias. Isso seria promover a sua maior anulação. A delegação restrita impõe-se por duas razões fundamentais:

a) deixar ao Executivo maior flexibilidade de ação;

b) reservar para o Congresso a tarefa de legislar em suas grandes linhas, a fim de que possa vir dedicar-se ao contrôle da ação administrativa, a qual evidentemente, há de pautar-se nos limites das grandes linhas (propósitos e diretrizes) estabelecidas pelo Poder Legislativo;

b) qual deve ser, por conseguinte, a composição de uma equipe a serviço do Congresso.

Assim que se pensa em assessoria imagina-se logo um corpo de super-técnicos, quando não é nada disso. Êsse êrro de colocação é velho e, parece, vitima a todos aquêles que nutrem a intenção de criar serviços semelhantes, ou assemelhados por certas identidades de funções.

Nos órgãos de orçamento e de planejamento é comum a incidência nesse êrro. Confundem-se os especialistas. Digamos, o engenheiro ferroviário de alta categoria, com o economista em matéria ferroviária, por exemplo. Ou o grande médico sanitarista com aquêle que, por dever de ofício, tem que ver o problema dos gastos públicos em matéria sanitária do ponto de vista das finanças públicas. Argumenta-se que, por exemplo, um assessor do Plano SALTE, no setor "transporte", há de necessàriamente ser o engenheiro especializado em transportes, quando, de fato não precisa sê-lo como a seguir demonstraremos. Para se elaborar um plano de investimentos em matéria de transportes, sim, é indispensável a participação não só de um especialista em transportes, mas de centenas dêles e de outros, portadores de especialidades diversas, correlacionadas, complementares e, vêzes, só longìnquamente correlacionadas.

O assessor da comissão executiva do Plano SALTE necessita ser é um técnico em administração pública, a fim de que as suas informações, ou decisões que sugerir, se coadunem com os padrões em vigor na administração pública.

O mesmo acontece em relação aos especialistas que elaboram o orçamento. O que êles devem ser, sobretudo, são técnicos em administração pública com a indispensável visão econômico-financeira dos problemas a serem contemplados com dotações no Orçamento.

Os especialistas em economia dos transportes; execução de seus serviços; construção ou criação de vias de transportes e administração das entidades transportadoras, êstes funcionam nos setores próprios; podendo, quando muito, informarem àqueles (aos técnicos em administração pública) sôbre certos aspectos que interessam à solução administrativo-financeira do problema; seja de criação de um sistema de transporte; seja de aparelhamento ou renovação de sistema já existente; seja de simples manutenção dêste último.

Paralelamente é o que acontece em relação a outras atividades também desenvolvidas pelo Estado: saúde, educação, saneamento, agricultura, sistemas penitenciários, defesa nacional, etc., etc. . . .

Não precisamos ser agrônomos — e muito menos agrônomo cafeicultor, ou mesmo técnico em economia agrária — para sabermos decidir, com equilíbrio e oportunidade, se deve ou não o govêrno financiar uma campanha, por exemplo, de combate à broca do café.

Se o problema se apresenta ao técnico de administração, especialista em orçamentos públicos, não é sôbre os aspectos, digamos, "específicos" da matéria que êle o enfrentará.

A sua função é a de verificar a oportunidade da despesa face à justificação apresentada pelos órgãos competentes e interessados em desenvolver a campanha. É a de estudar a situação de tais órgãos, a fim de verificar se

êles estão capacitados a gastar tanto quanto pedem. É a de balancear a necessidade pública de se efetivar uma campanha contra a broca do café, com outras necessidades públicas, de igual ou aproximada prioridade. É a de formular, enfim, a solução administrativa mais consentânea com as leis e regulamentos em vigor na administração pública em geral, e na específica em particular. É a de saber extrair, tanto dos interessados como de outras fontes das quais dispuser, a maior parcela de informações a respeito do problema, de modo a lhe ser possível ajuízar, debater, sugerir e orientar o processo administrativo a adotar na efetivação da campanha.

Enfim, êle não tem que saber (embora o saber sempre ajude), e muito menos discutir (mesmo que saiba alguma coisa a respeito) com o técnico especializado em broca, ou sôbre questões sanitárias, ferroviárias, rodoviárias, de portos de saneamento, ou de educação extra escolar, os pontos específicos de suas técnicas.

Se os engenheiros, nos órgãos próprios, após os estudos indispensáveis, decidiram-se a favor de certos tipos de equipamentos ferroviários e, bem assim, pela construção de uma estrada cuja bitola não nos pareça à primeira vista aconselhável, poderemos indagar os motivos das decisões, mas nunca querer "ensinar" a tais engenheiros o que e como êles devem fazer.

Os aspectos sôbre os quais podemos e devemos influir são outros.

Ora, quando se fala em assessoria para o Congresso, acontece o mesmo.

Pensa-se logo na necessidade de se recrutar técnicos em ferrovias, rodovias, obras de saneamento, produção vegetal, animal e mineral, defesa nacional e fôrças armadas, questões de saúde e higiene e assim por diante. Seria um nunca acabar e, o que é pior, não resolveria o problema pelas seguintes razões principais:

a) porque muitos dêsses especialistas são parlamentares, podendo êles mesmos expressar os pontos de vista específicos relativos a tais problemas;

b) porque dificilmente seria possível recrutar um corpo tão vasto de especialistas e, mesmo que fôsse, jamais ter-se-ia a garantia de que as convicções dêles a respeito dos assuntos seriam as mais certas e convenientes, pois sabemos o quanto os especialistas entre si divergem por questões de escolas, idéias, etc., etc.;

c) porque o lugar mesmo dos maiores especialistas nesses e nos ramos não mencionados, é na administração pública, ou nas emprêsas privadas especializadas;

d) porque os serviços e funções de assessoria, no final de contas, não se confundem com os de conhecimentos específicos a respeito de tais assuntos, pois antes se aproximam daqueles concernentes aos técnicos em administração pública e aos cultores do direito público e das ciências sociais e políticas.

A solução do problema da cobertura técnica do Congresso é, por conseguinte, mais restrita, e, por isso, mais simples. Estaria no recrutamento de alguns técnicos em administração pública especializados em finanças públicas, orçamentos públicos, tributação, moeda e crédito, economia industrial e agrária, estatística (analistas), sociologia educacional, política e direito público.

Antepusemos às especializações o caráter de técnicos em administração pública, por considerarmos que, para o caso, tal como aconteceu e acontece em relação a órgãos como o D.A.S.P. e os que, no Executivo, desenvolvem trabalhos de orientação e consulta, de estudo e planejamento, êsse é o tipo do profissional recrutado. Êle tem, a par de tais conhecimentos específicos, que saber o máximo em matéria de organização e de funcionamento da administração de seu país, pois, se assim não acontecer, poderá êle saber sugerir, por exemplo, um belo esquema para o pagamento da dívida pública (se fôr financista), mas não saber como isso administrativamente pode ou deve ser resolvido, o que é essencial para o trabalho racional da administração.

TERCEIRA PARTE

POSIÇÃO E NECESSIDADES DO CONGRESSO

1. CONCLUSÕES QUANTO À POSIÇÃO RESPONSÁVEL DO CONGRESSO FACE À DEMOCRACIA

Não poderíamos concluir êste trabalho sem umas poucas palavras sôbre a posição verdadeiramente especial e responsável que assumem, entre nós, instituições como o Congresso, quando considerada a necessidade de afirmação e de desenvolvimento da democracia *"as a frame of mind"*, tal como a descreve e analisa ZEVEDEI BARDU em seu estudo sôbre as democracias e as ditaduras.

Segundo êle, a democracia, como vivência, repousa nas seguintes crenças, sentimentos, atitudes e raciocínios: (38)

a) de que a sociedade vive em perpétua mudança, não repousando, assim, a estrutura social, numa ordem fixa e permanente;

---

(38) BARDU, ZEVEDEI, *Democracy and Dictatorship*, London; Routledge & Kegan Paul; New York: Grove Press Inc. pp. 13, 15, 16, 17, 20, 21 e 23:

P. 13 — "One of the basic traits of the democratic frame of mind can be described as the feeling of change. The feeling shared by the members of a community that their personal and their communal life as well are in a state of permanent transformation and readjustment forms, so to speak, the first category of the democratic frame of mind".

P. 15 — "The individual who create or live in a democracy not only hold the belief that their society is in perpetual change, but also that this change is the direct result of their own activities. Consequently the feeling that society grows from within, by the activity of its members, individuals and corporated bodies, can be considered as another category of the democratic frame of mind".

P. 16 — "The conviction that each individual is a maker of his own society constitutes a basic trait of a democratic frame of mind."

P. 17 — "Its is origins lie, as stated before, in the conviction that the struture of society is not based on a permanent and fixed order, and that, on the contrary, it results from the activity of each of its members, from their experiences, from their interactions, deliberations and agreements."

P. 20 — "The last category of the democratic frame of mind can be described as an attitude of confidence in reazon."

P. 21 — "It is the confidence in this order that compensate for the need to adjust to a world of change and novelty."

P. 23 — "It can further be said that every democratic comunity is founded on the conviction of its capacity of self-legislation, the conviction that any diversity of nterests can be dealt with a general scheme of action."

b) de que cada indivíduo julga-se e sente-se uma espécie de construtor de sua própria sociedade, sendo a estrutura social, nesse caso, o resultado das atividades de cada um de seus membros, levadas em conta suas experiências, suas interações, deliberações e acôrdos;

c) de que, por êsses motivos, o poder e a autoridade são relativos e, nesse sentido, relativamente exercidos; pois, o são por delegação de uma parte da sociedade à outra parte;

d) de que há uma permanente confiança na razão, dado reconhecer-se haver uma certa ordem na natureza das coisas, podendo-se pressupor, por isso, que a tôda ação corresponde um ajustamento final segundo as exigências da razão.

* * *

BARDU admite como procedente a opinião de que a democracia, o seu exercício, envolve forte dose de empirismo, dando-se até a Inglaterra como exemplo disso.

O autor acentua, contudo, que o problema varia ou tem variado de nação a nação, concluindo por dizer que o essencial está em que "For the action of a free individual in a flexible society is always carried out on the deep — often unconcions — pressupposition that this action will be finally adjusted to an harmonious social pattern based on reazon".

* * *

Mas, tudo isso — ainda é BARDU quem assinala — exige, vem apoiado, ou está envolvido por um "strong feeling of security", o que nos leva a concluir ser a democracia a forma de vida própria das sociedades — não diremos felizes, que não as há felizes ou infelizes — mas, espiritualmente estabilizadas e altamente desenvolvidas, nas quais não reste aquêle mêdo à liberdade a que se refere ERICH FROMM.

Todavia, onde encontrarmos, hoje em dia, perguntamos, um recanto do mundo no qual não haja o mêdo à liberdade e, portanto, o sentimento individual de impotência e solidão, que levou FROMM a nos aproximar do indivíduo dos séculos XV e XVI, sôbre o qual pairava, como acontece em relação a nós outros, a ameaça de fôrças gigantescas?

Em nenhuma parte, respondemos, e, isto porque, não seguindo o conselho de BENNEDETTO CROCE, (39) vimos antes preferindo nos preocupar com o

---

(39) CROCE, BENNEDETTO, *Orientações*, p. 76, Tradução de MIGUEL RUAR, Athena Editora, Rio de Janeiro.

"Qualquer que seja o esquema daquilo "para onde o mundo vai", êsse esquema será preenchido por homens, e será real sòmente nos pensamentos, nos sentimentos e nos atos de homens, e terá a realidade que êles lhe derem, sendo tanto melhor quanto melhores forem aquêles homens. Não vos preocupeis, pois, em pensar aonde vai o mundo, mas sim onde deveis caminhar para não pisar cìnicamente a própria consciência, para não envergonhar-vos de vós mesmos. Isto, sob um certo aspecto, é coisa mais difícil do que seguir o "mundo aonde êle vai"; mas, sob um outro aspecto, muito mais fácil, porque, se o primeiro caminho não é isento de incertezas e surpresas, o segundo, por áspero que seja, é pelo menos certo e seguro."

"para onde vai o mundo", que pensar por onde devemos caminhar, a fim de, como diz êle, não pisarmos cìnicamente sôbre nossas próprias consciências.

O que não tem impedido, concluímos nós, de o mundo estar indo e ir para onde vai. Para onde?

Estamos entre os que não se preocupam nem indagam para onde o mundo vai, pois, não só estamos convencidos de que a democracia saiu realmente fortalecida da Segunda Guerra Mundial, como nutrimos em nós a firme convicção de que, sejam quais forem os caminhos políticos da humanidade, hão de prevalecer, em *último ratio,* as motivações, os processos e as técnicas do equilíbrio, correspondendo aos períodos nìtidamente democráticos a equação do equilíbrio, e, às épocas revolucionárias e imperiais, à sua busca ou afirmação superlativa.

Longe vão os tempos em que se clamava contra a liberal democracia. Hoje, dela não se fala. Está morta, definitivamente morta, enterrada como foi, com tôdas as honras, pela era rooseveltiana.

* * *

Colocada a questão nesses têrmos, o que hoje preocupa o mundo não é mais indagar nem discutir se os governos presidenciais são melhores que os parlamentares, ou vice-versa; e, muito menos, se as monarquias constitucionais são mais estáveis que as repúblicas.

Com presidencialismos ou parlamentarismos, com repúblicas ou monarquias constitucionais, o que importa hoje é saber como melhor governar (ou por onde melhor caminhar, como diria CROCE) para que seja atendida a exigência social — preferiríamos dizer, a fome social — de mais govêrno, isto é, de mais contrôle (control), não em seu sentido restritivo, mas, sobretudo, em sua acepção expansiva. Não pelo gôsto de se ter mais govêrno, mas, pela necessidade social, coletiva — e até mesmo individual — de se contar com mais, melhores e maiores serviços.

Todos, sem exceção, pois até os conservadores estão nesta linha, reconhecem a necessidade, e clamam por mais serviços. Serviços que disciplinem. Serviços que garantam e protejam. Serviços que assegurem e defendam. Serviços que aumentem, ampliem, difundam, melhorem, corrijam, completem e supram.

O aspecto crítico, no que tange à democracia, está, apenas, no como conciliar esta exigência com a não menor e muito mais íntima de liberdade; pois, de fato, tôda essa primeira exigência não objetiva senão, em última instância, que promover e assegurar a segunda: *a exigência de liberdade.*

Todo o esfôrço teórico de um MANNHEIM, por exemplo, não se justificaria acaso não correspondesse ao reconhecimento de que o planejamento não tem outro escopo senão o de assegurar e ampliar o caminho já percorrido pela liberdade, fazendo-o inclusive mais concreto, visto que, de fato, como assinala ERICH FROMM, o liberalismo e o individualismo, se bem que propiciaram a *liberdade política,* o mesmo não conseguiram sob o ângulo econômico.

* * *

Acreditamos que, à esta altura, já estamos em condições de prosseguir, esclarecendo porque consideramos especial e responsável a posição entre nós de instituições como o Congresso, para a afirmação, a manutenção e o desenvolvimento da democracia *"as a frame of mind"*; isto é, como uma construção de mente capacitada a sustentar um estilo de convivência social, segundo o qual a liberdade política esteja no centro das demais liberdades ambicionadas pelo homem.

Fôsse a democracia entre nós o que foi, tem sido e vem sendo no mundo europeu; ou tivesse ela entre nós os mesmos fundamentos sócio-culturais e econômicos que deram ensejo à grande democracia norte-americana, a posição de que vimos falando não seria tão especial nem tão responsável; pois, o Congresso seria menos uma criação de cúpula, ou uma instituição das elites, como se tem mostrado e comportado, para o ser, principalmente, uma necessidade do povo, da comunidade, da sociedade. E, aí, neste último caso, não haveria então porque se temer tanto pelo destino da democracia entre nós.

Ela estaria não só no sangue do povo, como está, para estar, também, em sua mente, como sinal evidente de um estágio político cultural já alcançado, já de tal forma vivido, que não haveria aventureiro que a ousasse defraudar ou destruir.

E, o Congresso, ainda nesse último caso, seria ou se comportaria de tal forma afinado com o povo, que jamais pensaria, por exemplo, em votar uma "emenda cadillac", para nós a prova mais precisa do despreparo de nossos homens públicos, por sua maioria, para compreender o atual sentido da democracia, onde já não se admite a aplicação de critérios individualistas e privativistas.

Mas, como ao contrário, o nosso Congresso, em sua atual composição, apesar de todo o seu suposto populismo, trabalhismo e democratismo, não passa, no fundo, de um Congresso de classe média a serviço das próprias ambições capitalísticas da comprimida — e cada vez mais empobrecida classe média — temos, então, casos como o da referida emenda, que, do ponto de vista de nossa análise, comprova, apenas, não achar-se o Congresso que temos, ainda inteiramente cioso de sua especial e responsável posição face à democracia.

Estivesse cioso, convencido estaria êle da sua especial posição de responsabilidade para a educação popular na direção da democracia. E nesse caso, não votaria "emendas cadillacs" (um detalhe, apenas, mas significativo), nem muito menos se abandonaria, como se tem abandonado, a estéreis discussões, pouquíssima atenção dando a si mesmo como peça decisiva para o funcionamento dinâmico do govêrno democrático.

Todavia, é bom que se acentue sem rebuços: não obstante êsses e outros descuidos, ainda é nêle, no Congresso, que está a chave do destino de nossa democracia.

Daí porque insistimos na tecla de sua especial e responsável posição face à democracia.

É sob os seus ombros — e muito mais até que sôbre os ombros dos partidos — que vemos repousar a responsabilidade da educação brasileira para

a democracia; pois, enquanto os partidos cuidam, em grande parte, de defender teses, posições, situações e estratégias partidárias, em sentido restrito, o Congresso, como um todo, como uma máquina política de complexa composição, paira, quer queiram quer não, um pouco acima das referidas teses, posições, situações e estratégias, até mesmo por suas nítidas qualificações de *organismo interpartidário* por excelência; e, pois, capacitado a, como diria BARDU, "to organize the experience in any field of reality".

* * *

Quando nos abalançamos, dentro de nossa modéstia e obscuridade, a cumprir o compromisso que assumíramos, perante alguns amigos, de escrever sôbre o Congresso, tínhamos em vista o assinalar, principalmente, a posição de importância, ou o destino de utilidade do Congresso, para o florescimento apoiado da democracia entre nós, concluindo por dizer, em resumo, o seguinte:

a) que a nossa educação política para a democracia está nas mãos do Congresso como um todo; isto é, está a depender do comportamento político do Congresso;

b) que o desenvolvimento brasileiro independe do Congresso, pois, poderá vir a ser alcançado à sua margem e até à margem da democracia;

c) que a sêde de desenvolvimento, que não pertence a ninguém, que não é de nenhum partido — pois é a resultante da estrutura econômica já alcançada pela nação brasileira — poderá obter tratamento altamente harmonioso, isto é, fundamentalmente democrático, se o Congresso atentar para si mesmo e, assim atentando, pôr-se em condições de ser, para a democracia brasileira, o centro deliberativo para o estabelecimento das diretrizes políticas reclamadas pelo desenvolvimento nacional;

d) que o Congresso pode, se quiser — se contar com um minuto de reflexão dos homens que o compõem, ou dos que o virão compor — alterar as linhas personalistas que deformam a política brasileira, propiciando com essa alteração a educação nacional para a democracia, a qual hoje exige firmeza e presença.

Firmeza quanto à direção a seguir. Presença no sentido de dedicada atenção aos problemas em curso, com a mais ampla previsão em relação ao futuro.

Se isto acontecer, não temos dúvidas quanto ao fim do paternalismo brasileiro, e, conseqüentemente, quanto a segura floração da democracia entre nós. Se, ao contrário, não acontecer, pouco nos importa, como a tantos outros, o "para onde vai" o Brasil, pois, de qualquer modo, estamos convencidos de que irá na direção de si mesmo. E isto é o que importa.

A democracia, pois, no caso, é apenas uma forma mais sábia de viver.

2. SUGESTÕES PARA O FORTALECIMENTO DO CONGRESSO

Diante de tudo quanto até aqui dissemos e sublinhada, mais uma vez, a direta responsabilidade do Congresso, para, entre nós, ser mantida a democracia e, sobretudo, cultivada, nos meios populares, a mente democrática — como reflexo e fruto do exemplo de utilidade dado por suas instituições — assina-

lemos, a seguir, quais devem ser as providências imediatas para o fortalecimento do Congresso e, pois, conseqüentemente, dos têrmos acima referidos: democracia e mente democrática.

A) *Providências de natureza política*:

a) promoção da reforma constitucional, tomadas por base as emendas sugeridas pela Comissão de Juristas, acrescentando-se entre as mesmas a já ventilada, parece-nos, pelo Dr. OTTO PRAZERES, em relação ao artigo 58 da Constituição Federal, de maneira a reduzir-se significativamente o número de representantes na Câmara dos Deputados;

b) votação de nova lei eleitoral;

c) reestruturação partidária, objetivando o fortalecimento dos partidos nacionais;

B) *Providências administrativas internas*:

a) promoção simultânea da necessária reforma dos órgãos auxiliares de administração do Congresso (Secretaria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) atendidas as seguintes linhas mestras:

1.ª) fortalecimento das chefias administrativas, eliminando-se, assim, dos Regimentos de ambas as Casas, a excessiva interferência das Comissões Diretoras nas atividades de "house-keeping", pois, isso vem não só aluindo a autoridade das citadas chefias sôbre os seus subordinados, como retirando-lhes, também, tôda capacidade de iniciativa;

2.ª) a atribuição regimental das ditas Comissões deverá ser limitada ao exercício das funções de supervisão, contrôle e coordenação dos *programas* por elas autorizados para execução por parte das mencionadas chefias e suas unidades;

3.ª) criação e implantação de um departamento técnico, de estudos, sob a jurisdição das Mesas, através da coordenação dos Secretários Gerais das Presidências, com a missão precípua de auxiliar ao plenário e às comissões na parte técnica e legislativa dos problemas que lhes são submetidos, integradas no referido departamento as unidades de *biblioteca* (principalmente para a execução dos serviços de referência legislativa); *arquivo* (para não sòmente arquivar, mas, promover também a documentação necessária à parte técnica); *publicação* (para promover tôda sorte de publicações necessárias à divulgação das atividades do Congresso) e *assessoria* pròpriamente dita (para auxiliar aos plenários e às comissões, na parte técnica e legislativa dos problemas que lhes forem submetidos; para promover estudos especiais, a requisição dos citados órgãos, das bancadas por partido ou Estado; dos representantes, considerados isoladamente; dos órgãos administrativos, naquilo que lhes interesse do ponto de vista técnico-administrativo; ou, por iniciativa própria, quando assim julgar necessário e contar com a devida autorização; para analisar os resumos, as fontes de consulta e o documentário fornecidos pelos serviços de referência legislativa, arquivo e documentação, com os mesmos tra-

balhando em íntima conexão, quer para sugerir-lhes tarefas, à vista de tudo quanto lhe foi requisitado ou autorizado fazer, quer para orientar-lhes as pesquisas; para, enfim, em conexão com o serviço de publicações, selecionar as publicações a serem promovidas);

b) admitir como útil ao Congresso, ao fortalecimento de sua administração e, portanto, de si mesmo, a promoção de um programa de aperfeiçoamento de seus funcionários, propiciando-lhes oportunidades de estudos especiais no país e no exterior;

c) admitir como útil para o Congresso a ampliação de experiência profissional de seus funcionários, promovendo e permitindo-lhes, sempre que possível, estágios temporários nos setores chaves da Administração Pública, de modo a que passem a conhecer, de perto, como a Administração trabalha; quais os seus processos de ação, quais as dificuldades e obstáculos que enfrenta; como realiza os primeiros, resolve as segundas e contorna os terceiros; pois, isso é indispensável, tanto ao aperfeiçoamento da administração do próprio Congresso, como às suas atividades de contrôle sôbre a Administração;

d) promoção de espaço e equipamento material para o Congresso e seus serviços auxiliares, nem que seja pelo aluguel de áreas próximas a seus edifícios, nas quais sejam instalados os serviços do mais reduzido contato com o corpo legislativo pròpriamente dito.

* * *

Estamos convencidos de que a promoção das medidas sumarizadas nos ítens *A* e *B*, se executada com a coragem, a determinação e o espírito público reclamados, colocará o Congresso Nacional não só em situação de afastar, de uma vez por tôdas, as ameaças que pairam sôbre nossa precária democracia, como de trabalhar pelo desenvolvimento nacional, em têrmos de liberdade, na medida em que a realidade brasileira o exige.

Do Tribunal de Contas Como Tribunal de Justiça

JURANDYR COELHO

I

DA JURISDIÇÃO

O Tribunal tem jurisdição sôbre todo o território nacional e exerce essa atribuição sôbre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os responsáveis por dinheiros, valores e material pertencentes à Nação, ou pelos quais esta responda, ainda quando exerçam êles suas funções ou residam no exterior, bem como sôbre os herdeiros, fiadores e representantes dos mesmos responsáveis. A jurisdição sôbre as contas públicas é própria e privativa. Intangível, única e privativa, nesse particular, é a autoridade do Tribunal.

DA COMPETÊNCIA

Exercendo funções previstas na Constituição e na legislação ordinária, compete ao Tribunal de Contas:

1.º) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por Delegações, criadas em lei, a execução do orçamento:

2.º) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões;

3.º) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas;

4.º) eleger seu Presidente e Vice-Presidente;

5.º) elaborar o seu Regimento Interno, organizar os seus serviços internos e prover-lhes os cargos na forma da Lei;

6.º) propor ao Poder Legislativo a criação ou extinção dos cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;

7.º) dar parecer prévio, no prazo de sessenta dias, a contar da data de sua entrada no Tribunal, sôbre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional, ou, quando elas não lhe forem apresentadas até 10 de março, comunicar êsse fato ao Congresso Nacional apresentando, em qualquer dos casos, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

DA COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal compõe-se de nove Ministros (Corpo Deliberativo), nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros natos, de reputação ilibada e de comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo. Constituem direitos, garantias e prerrogativas do exercício do cargo de Ministro:

a) vitaliciedade;

b) inamovibilidade;

c) aposentadoria, com vencimentos integrais: compulsória, aos 70 anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa, após trinta anos de serviço público;

d) igualdade de direitos, garantias, prerrogativas e de vencimentos com os Ministros do Tribunal Federal de Recursos;

e) prestação de depoimento mediante designação de data certa;

f) só podem perder o cargo por sentença judicial, por exoneração, a pedido, ou pela incompatibilidade prevista em lei: "não poderão ser conjuntamente membros do Tribunal: parentes consangüíneos ou afins na linha ascendente ou descendente e, na linha colateral, até o segundo grau", (artigo 5.º, Lei n.º 830, de 23-9-1949);

g) são processados e julgados originàriamente pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, como nos de responsabilidade.

Por outro lado, são êles impedidos de:

a) exercer, ainda quando em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário ou superior, as funções eletivas, as de Ministro de Estado ou cargo federal, a cujo titular sejam conferidas atribuições, honras ou prerrogativas correspondentes às de Ministro de Estado;

b) exercer comissão remunerada;

c) exercer qualquer profissão liberal, emprêgo particular, ser comerciante, sócio, gerente ou diretor de sociedades comerciais, salvo acionista de sociedades anônimas ou em comandita por ações;

d) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade mista ou emprêsa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes.

A eleição para Presidente e Vice-Presidente é feita, anualmente, mediante escrutínio secreto realizado na última sessão ordinária do mês de dezembro. Não se considera eleito o que não obtiver a maioria dos votos apurados, caso em que ocorrerá nova votação concorrendo os que alcançaram os dois primeiros lugares no escrutínio anterior, decidindo-se afinal pela antiguidade entre êstes, se nenhum reunir aquela maioria.

Funcionam ainda no Tribunal como serviços autônomos:

a) os Auditores;

b) o Ministério Público;

c) a Secretaria.

A auditoria é composta de quatro Auditores, selecionados mediante concurso de títulos e provas. O provimento das vagas é feito mediante um critério de alternatividade:

a) metade por concurso de títulos e provas entre funcionários da Secretaria que contarem mais de dez anos de efetivo exercício no Tribunal e suas Delegações, sem limitação de idade;

b) metade, mediante concurso de títulos e provas, dentre brasileiros natos, bacharéis em Direito, que contarem mais de vinte e cinco e menos de cinqüenta anos de idade.

Os Auditores são substitutos de Ministros — Ministros substitutos — e têm por função relatar os chamados processos de tomada de contas. A substituição é feita observada a ordem de antiguidade, prevalecendo primeiro a nomeação, segundo, a posse e, terceiro, a idade, quando forem da mesma data a nomeação e a posse. A substituição dos Ministros decorrentes de suas faltas ou impedimentos não dá direito à percepção de vencimentos integrais senão quando a substituição fôr superior a trinta dias.

A substituição dos Ministros dar-se-á nos seguintes casos:

a) impedimento ou falta ocasional de Ministros, quando não houver "quorum" para a sessão;

b) afastamento de Ministro por motivo de férias, licença ou decorrente do exercício de função eletiva, de Ministros de Estado ou de cargo federal, a cujo titular sejam conferidas atribuições, honras ou prerrogativas correspondentes às de Ministro de Estado;

c) ou, ainda, quando fôr necessário para completar número a fim de que o Tribunal possa contar com a presença, além do Presidente, de mais cinco Ministros ou seus substitutos.

A convocação cessará desde que:

a) na convocação ocasional compareça o Ministro ou o Auditor anteriormente convocado;

b) o Tribunal venha a ter número suficiente pela reassunção de algum Ministro.

No tocante aos impedimentos tem-se que o Auditor:

a) quando no exercício do cargo de Ministro, aplicam-se-lhe as mesmas incompatibilidades daqueles;

b) não pode exercer funções e Comissões da Secretaria, inclusive as de Delegado e Assistente da Delegação;

c) não pode intervir no julgamento de interêsse próprio ou de parente até segundo grau inclusive, pendente de decisão do Tribunal ou de suas Delegações;

d) não pode votar nem ser votado nas eleições para Presidente e Vice-Presidente do Tribunal.

Quanto aos direitos e garantias observa-se que:

a) têm os mesmos vencimentos atribuídos aos juízes da justiça do Distrito Federal;

b) sòmente perderão o cargo mediante processo administrativo, por sentença judicial transitada em julgado ou por incompatibilidade prevista em lei decorrente de grau de parentesco.

O Ministério Público é representado por um Procurador, com os requisitos exigidos para a nomeação de Ministro e de um Adjunto, nomeado desde que comprove o exercício por cinco anos, no mínimo, de cargo da magistratura, de Ministério Público ou de advocacia.

A finalidade da existência do Ministério Público junto ao Tribunal é promover, completar a instrução e requerer no interêsse da administração, da Justiça e da Fazenda Pública, sendo obrigatória a sua audiência nos processos de tomada de contas, inclusive os recursos relacionados àqueles e nos de fianças.

Finalmente integra o Tribunal de Contas, a sua Secretaria, e seu quadro de pessoal que se distribui, não só pela Secretaria pròpriamente dita como também pelas várias Diretorias de Fiscalização Financeira, de Tomada de Contas, e Delegações.

DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vista, ràpidamente, a esquematização da organização administrativa do Tribunal, necessário, agora, se faz lançar os olhos para a caracterização jurídica do órgão. É problema difícil. É questão ainda não pacífica. No entender do autor destas linhas o ponto de vista formal que, tendo em vista única e exclusivamente a lei, o define como órgão auxiliar do Congresso é errôneo. O que ali se pretende é apenas estigmatizar a origem, o fundamento, a razão de ser das funções que recaem sôbre a competência da Côrte de Contas. Não existe, alí, nada de definitivo para a tepologia da instituição, ao situá-la como órgão auxiliar do Poder Legislativo.

O que se deve ter em mira, na importância das funções confiadas ao Tribunal, é aquela que diz respeito à finalidade para a qual foi criado. Essa finalidade sempre se traduziu em todos os sentido, apenas única e exclusivamente para controlar a aplicação dos dinheiros públicos. O argumento histórico, nesse sentido, é impressionante, e nessa qualidade, a doutrina sempre o considerou como uma forma especial de magistratura. Consulte-se nesse sentido a Exposição de Motivos que antecedeu à sua institucionalização. A destinação final do Tribunal era e sempre foi a fiscalização dos dinheiros públicos, aplicados de forma direta ou indireta. Era o contrôle dos gastos da Nação. Nessa qualidade, procurou-se revestí-lo de qualidades especiais.

E, para que melhor pudesse exercer a sua função, a lei imputou-lhe uma jurisdição própria e privativa, única e exclusiva, cujas decisões, sob a forma de sentença, não podem sofrer modificação. São terminativas. Inexoráveis. Conclusivas. Isto define a jurisdição contenciosa. Isto define a natureza do

Tribunal na sua real competência de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, como verdadeiro Tribunal de Justiça, de cujas decisões cabe apenas recurso para o próprio Tribunal.

A competência que a lei lhe outorgou, nesse sentido, é ampla e até de certo modo criticável, porque incluiu em suas linhas atribuições de caráter meramente normativo. Mas, na realidade, a lei definiu, com precisão, o setor de sua jurisdição, que aprecia a moralidade e a legalidade do manejo dos fundos públicos, com o espírito democrático que deve irmanar todos aquêles que, têm sob sua guarda dinheiros ou outros bens públicos, não se podendo, ninguém — diga-se: ninguém, — beneficiar com qualquer isenção por mais alta que seja a sua autoridade. O princípio da igualdade, na responsabilidade, consagra-se na Constituição. Não existe exceção. Não há a isenção que seria odiosa nem a exceção, que seria iníqua. Êste é o critério justo, esta a apreciação nìtidamente democrática no nivelamento de responsabilidade por todos quanto se encontrem nesse nexo causal que deflui da aplicação dos dinheiros da Nação.

Nesse sentido, a legislação dispõe que compete ao Tribunal, como Tribunal de Justiça, o que segue:

a) julgar originàriamente ou em grau de recurso e rever as contas de tôdas as repartições, administradores das entidades autárquicas, funcionários e quaisquer responsáveis, incluído o pessoal diplomático e consular no exterior, os quais singular ou coletivamente, houverem recebido, administrado, arrecadado e despendido dinheiros públicos, depósitos de terceiros ou valores e bens de qualquer espécie, inclusive em material, pertencentes à União, ou pelos quais esta seja responsável, ou estejam êles sob sua guarda, bem assim dos que as deveram prestar e responder pela perda, extravio, subtração ou estrago de valores, bens e material da República ou de que devam dar conta seja qual fôr o Ministério ou órgão da administração pública a que pertençam em virtude de responsabilidade por contrato, comissão ou adiantamento;

b) impor multas e suspender os responsáveis remissos ou omissos na entrega de livros e documentos de sua gestão, ou relativos, a adiantamentos recebidos que não acudirem à prestação de contas nos prazos fixados nas leis e nos regulamentos, ou quando, não havendo tais prazos, forem intimados para êsse fim, independente da ação dos chefes das repartições que tenham de proceder inicialmente a tomada de contas dos responsáveis sob a sua jurisdição;

c) ordenar a prisão dos responsáveis que, com alcance julgado em sentença definitiva do Tribunal ou intimados para dizerem sôbre o alcance verificado em processo corrente de tomada de contas, procurarem ausentar-se furtivamente ou abandonarem a função, o emprêgo, comissão ou serviço de que se acharem encarregados ou que houverem tomado sob empreitada. Essa prisão não poderá exceder de três meses. Findo êsse prazo, os documentos que servirem de base à decretação da medida coercitiva, serão remetidos ao Procurador Geral da República para a instauração do respectivo processo criminal. Essa competência conferida ao Tribunal não prejudica a do Govêrno e seus agentes, na forma da segunda parte do artigo 14 da Lei n.º 221,

de 20 de novembro de 1894, para ordenar imediatamente a detenção do responsável alcançado, até que o Tribunal delibere sôbre êste, sempre que assim o exigir a segurança da Fazenda Nacional;

d) julgar da legalidade da prisão decretada pelas autoridades fiscais competentes;

e) fixar à revelia o débito dos responsáveis que em tempo não houverem apresentado as suas contas nem devolvido os livros e documentos de sua gestão;

f) ordenar o seqüestro dos bens dos responsáveis ou seus fiadores em quantidade suficiente para segurança da Fazenda;

g) mandar expedir quitação aos responsáveis correntes em suas contas;

h) autorizar a restituição das cauções dos responsáveis, quando constituídas por hipotecas e as dos contratantes, provada a execução ou rescisão legal do contrato;

i) resolver sôbre o levantamento dos seqüestros oriundos de sentença proferidas pelo mesmo Tribunal e ordenar a liberação dos bens seqüestrados e sua respectiva entrega;

j) apreciar, conforme as provas oferecidas, os casos de fôrça maior alegados pelos responsáveis como escusa do extravio dos dinheiros públicos e valores, a cargo dos incriminados, para o fim de ordenar o trancamento das contas, quando por tal motivo, se tornarem iliquidáveis;

k) julgar os embargos opostos às sentenças proferidas pelo Tribunal e a revisão do processo de tomada de contas, em razão de recurso da parte ou do representante do Ministério Público;

l) expedir instruções às repartições federais e entidades autárquicas para levantamento das contas e organização de processos de tomada de contas aos responsáveis, antes de serem submetidos a julgamento do Tribunal;

m) impor multa de até 50% dos vencimentos mensais aos chefes das repartições e inclusive aos administradores das entidades autárquicas, se fôr o caso, que não remeterem as contas ou por qualquer motivo deixarem de cumprir as diligências nos prazos fixados pelo Tribunal.

II

DA RESPONSABILIDADE POR DINHEIROS E OUTROS BENS PÚBLICOS

O critério predominante, para a fixação da responsabilidade frente ao Tribunal, decorre do exercício de determinadas funções que envolvem a custódia de bens ou dinheiros da Nação e não da categoria funcional de servidor público, eis que hipóteses há em que não existe essa qualidade, e, nem por isso, se rompe a jurisdição do Tribunal de Contas. Especificando aquêles jurisdicionados, tem-se que estão sujeitos à prestação de contas:

a) o gestor dos dinheiros públicos e todos quanto houverem arrecadado, despendido, recebido depósito de terceiros ou tenham sob sua guarda e administração, dinheiros, valores e bens da União;

b) todos os servidores públicos civis ou militares ou qualquer outra pessoa ou entidade estipendiados pelos cofres públicos ou não, que derem causa à perda, extravio ou estrago de valores ou de material da União ou pelos quais seja esta responsável;

c) os que se obrigarem por contratos de empreitada ou fornecimento e os que receberam dinheiro por antecipação ou adiantamento;

d) os administradores das entidades autárquicas.

DA RESPONSABILIDADE DOS MINISTROS DE ESTADO EM MATÉRIA DE TOMADA DE CONTAS

Em face do texto acima, é lícito indagar se os Ministros de Estado estão sujeitos de contas. Na verdade, o problema não apresenta laivos de unidade de ponto de vista, mas a verdade é que não existem razões para que se propugne pela irresponsabilidade daquelas autoridades, por isto mesmo que essa questão não é encarada em relação aos seus aspectos políticos, cuja apreciação não é permitida ao Tribunal. No exercício de julgar da legalidade da aplicação dos dinheiros públicos está implícita a retirada total de qualquer imputação de ordem política nas conseqüências de seus julgamentos. Mas êste fato não retira ao Tribunal de Contas competência para conhecer da prestação de contas dos Ministros de Estado, definindo-lhes a situação jurídica, decorrente da aplicação dos dinheiros da Nação. Essa responsabilidade, é evidente, não se identifica de forma alguma com a responsabilidade política, que pode trazer como conseqüência própria a destruição do cargo. A responsabilidade perante o Tribunal de Contas não diz respeito ao Ministro, como tal, mas sim, ao administrador responsável, submetido à função judicante do Tribunal e às suas sanções.

Essa diversidade na apreciação de problema impõe-se como regra exigida pelo bom senso, e, sobretudo, pelo empenho do fortalecimento da moralidade administrativa, que se sente atingida por um critério de pura discricionalidade, de onde uma isenção que, longe de ter a sua razão de ser, se torna uma medida inexplicável. Mais ainda. Se essa impunidade, no dizer de alguns, existe, os critérios legislativos, que a consagraram hoje, já não mais podem substituir. Ao definir o campo de jurisdição, a atual Constituição estabeleceu a competência do Tribunal para o julgamento dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos. Não abriu nenhuma exceção, e, se exceção anteriormente houvesse (artigo 876 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública) não mais poderiam prevalecer. Mais ainda. Como se observou linhas atrás, ao se especificarem os jurisdicionados do Tribunal, verificou-se que pouco importa a qualidade funcional do responsável. Não existe, dentro da Constituição e perante a lei, isenção alguma. Pelo contrário, o que ali se reafirma é a responsabilidade que não morre com o cargo, nem se extingue com a própria vida. Onde existir a guarda, onde existir o manejo, a aplicação de dinheiros públicos, aí existe a competência constitucional do Tribunal, numa afirmação sábia de que a moralidade administrativa não se pode beneficiar de uma isenção que a lei inquina, a moral repele, a justiça condena e o bom senso profliga.

DOS ADIANTAMENTOS

Os adiantamentos constituem uma forma específica de movimentação de créditos que, mediante a ocorrência de determinadas circunstâncias, não registradas prèviamente pelo Tribunal de Contas, isto é, antes realizada a despesa, e, posteriormente, são comprovados perante o mesmo Tribunal.

São condições de tempo, de local, de espécie, de destinação e de competência que delimitam a questão da utilização de créditos orçamentários, sob esta modalidade.

Já o artigo 288 do Regulamento de Contabilidade Pública estipulava que:

"Para serem atendidas, as ordens de adiantamento deverão conter:

a) o exercício a que se refere a despesa;

b) a verba, consignação e subconsignação por onde deve correr a despesa:

c) o cargo, repartição e nome do funcionário a que deve ser feito o adiantamento;

d) a soma a adiantar, em algarismos e por extenso.

Mais modernamente o artigo 51 da Lei n.º 830-49 indica as condições preliminares ao registro do adiantamento.

São condições que devem constar da solicitação do adiantamento:

a) dispositivo legal em que se baseia a autorização do Presidente;

b) o nome e o cargo ou função do responsável;

c) a importância a ser entregue e a finalidade a que se destina;

d) a dotação orçamentária ou o crédito por onde será classificada a despesa;

e) o prazo de aplicação.

Ao ser examinada a solicitação em causa, o Tribunal, por ocasião do registro, verificará as circunstâncias que condicionam a utilização de tais recursos:

a) pagamentos de despesas extraordinárias e urgente que não permitam delongas na sua realização;

b) pagamento de despesas que tenham de ser efetuadas em lugar distante de qualquer estação pagadora ou no exterior;

c) pagamento de despesas com a segurança pública, quando declarado o estado de sítio;

d) despesas com a alimentação em estabelecimentos militares, de assistência, educação e penitenciária, quando as circunstâncias não permitirem o regime comum de fornecimento, inclusive a alimentação dos presos do Departamento Federal de Segurança Pública;

e) de despesas normais nos navios de guerra e nos serviços militares que o exigirem, a juízo do Presidente da República;

f) de despesas com combustíveis e matérias primas para oficinas e serviços industriais do Estado se as circunstâncias assim o exigirem, a juízo do Presidente da República;

g) de despesas miúdas de pronto pagamento;

h) aquisição de livros, revistas, publicações especializadas, destinadas a bibliotecas ou coleções;

i) em casos excepcionais, quando autorizado pelo Presidente da República ou em virtude de expressa disposição de lei;

j) aquisição de objetos históricos, obras de arte, etc., destinadas a coleções, mediante prévia autorização do Presidente da República.

No tocante à concessão dos adiantamentos há que se acentuar que, dentro da própria autoridade executiva, não há nenhum critério para perfeita avaliação na solicitação. As Circulares que têm sido baixadas, nesse sentido, procuram disciplinar o problema, mas a verdade é que, adiantamento solicitado é adiantamento concedido com o beneplácito da autoridade. E perfeito o regime da irresponsabilidade nesse setor. A funcionários que mal podem arcar com a responsabilidade de um nível de vida dentro dos seus próprios vencimentos, se lança a onerosas cargas de milhares e até milhões de cruzeiros, num flagrante atestado de incúria administrativa. Tendo um adiantamento prazo fatal de aplicação, dentro de sessenta dias, a contar do seu recebimento, nada obsta que recebido o quantitativo em 29 de dezembro, com êle sejam pagas obras vultosas que jamais terminam em dois dias. E as denominadas despesas miúdas de pronto pagamento, que tão fàcilmente se prestam a êsse regime, são, em grande número, comprovadas mediante um relacionamento extenso de quantias não superiores a Cr$ 10,00, sem qualquer comprovante, usando-se para isso, de um dispositivo que, tendo em mira a exceção, se tornou aplicável quotidianamente. E dito relacionamento alcança até mesmo a casa das centenas de milhares de cruzeiros. Eis aí o regime do adiantamento mal compreendido, que degenera na irresponsabilidade. Porque a verdade é que os adiantamentos são necessários, mas imperioso é que seja criada uma mentalidade na qual se incuta a assertiva de que um regime de maior liberdade deve corresponder a uma ordem de maior responsabilidade, de tal forma que não se desvirtue a finalidade daquele sistema, que é propiciar uma maior liberdade na aplicação dos créditos orçamentários, liberdade assegurada pela lei e dentro da lei.

Concedido o adiantamento, o responsável terá o prazo de sessenta dias para aplicá-lo, salvo se a lei estipular prazo maior e trinta dias para comprová-lo perante o Tribunal, prorrogável por mais trinta pelo Ministro ou autoridade do órgão diretamente subordinado à Presidência da República, caso seja aplicado nos Estados e Territórios. A não comprovação dentro daquele prazo, salvo motivo de fôrça maior, importa na multa de 1% sôbre o total do adiantamento até a entrega da conta e restituição do saldo.

Estando em condições de ser julgado, será submetido à consideração do Tribunal que dará baixa na responsabilidade do servidor que recebeu o adiantamento, ou então mandará, se fôr o caso, sejam apresentadas razões de defesa. Apresentadas estas, se forem aceitas, proceder-se-á como no ítem

anterior. Caso contrário, serão "glosadas" as despesas consideradas irregulares. Dessa decisão, o responsável poderá interpor, dentro de trinta dias, pedido de reconsideração. Mantida a decisão será a mesma comunicada ao titular do Ministério, Presidente de Departamento, Conselho ou Comissão onde servir o — funcionário, a fim de que se torne efetiva a decisão. Se, escoado o prazo, o responsável não houver recolhido a importância, nem recorrido, a Presidência do Tribunal dará conhecimento à autoridade competente para que proceda como de direito.

Se as contas não forem apresentadas até o fim do exercício seguinte ao em que foi concedido o adiantamento, o responsável será considerado em alcance e contra êle se promoverá o executivo fiscal, não sem que antes se proceda ao levantamento de suas contas.

Se o adiantamento der entrada fora do prazo e houver alguma infração, o processo será instruído como adiantamento, não sendo transformado em tomada de contas.

III

DO LEVANTAMENTO DAS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS POR DINHEIROS E OUTROS BENS PÚBLICOS

O Tribunal de Contas não organiza tomada de contas. Não é o órgão levantador de contas. No exercício de uma função de caráter normativo êle pode expedir instruções às repartições federais e entidades autárquicas, para efeito de levantamento das contas e organização dos processos antes de serem submetidas a julgamento. O levantamento das contas compete, de modo geral, às repartições de contabilidade ou de orçamento, e pode ser feito:

1.º) anualmente, após o encerramento do exercício;

2.º) diàriamente: tomadas dia a dia, como, por exemplo, nos processos dos agentes de estrada, em que fica dispensada conta corrente, desde que não haja operações que a justifiquem, sendo imprescindível, porém, o relatório do tomador de contas, onde se mencionará também a observância do sistema de prestação de contas e de não haver sido apurada responsabilidade contra o responsável;

3.º) quando o responsável deixar o cargo, por motivo de dispensa ou na história de falecimento;

4.º) quando se verifica desfalque ou desvio de bens da União.

Nessas duas últimas hipóteses o levantamento das contas será iniciado de imediato e terminado em trinta dias.

Além disso, pode o próprio responsável solicitar o levantamento das contas, quando elas não foram tomadas no seu devido tempo, caso em que a solicitará da autoridade competente, mediante requerimento em que conte:

a) data da nomeação, posse, tempo de exercício e dia em que deixou o cargo;

b) o valor, espécie, natureza da caução prestada, nome de quem a prestou e se foi ou não aprovada pelo Tribunal de Contas, se fôr o caso;

c) o motivo pelo qual não foi em tempo próprio levantada a conta.

A finalidade do levantamento ou da tomada de contas é conhecer e corrigir os abusos e irregularidades, prevenir as insolvabilidades, promover o recolhimento dos dinheiros públicos e velar por que os impostos, direitos e taxas fiscais sejam bem arrecadados e aplicados.

A tomada de contas define a situação jurídica do responsável perante a Fazenda Pública, e a exoneração dessa responsabilidade, por motivo de falta, deterioração ou diminuição de bens públicos, por caso fortuito, fôrça maior ou natural perecimento, sòmente será admitida mediante prova rigorosa do fato, de que resulte a convicção de inimputabilidade do agente, por dolo ou culpa, mesmo leve, oriunda de negligência ou descuido, em usar dos meios adequados no recebimento, guarda, conserva ou entrega dos bens a êle confiados, como na escrituração regular.

A tomada de contas varia, segundo a natureza das contas a serem tomadas. Assim, por exemplo, as contas dos exatores baseiam-se na tomada mensal das contas pela liquidação dos balancetes mensais, à vista dos documentos de receita e despesa, dos têrmos de balanço que os acompanham e pelos documentos lançados no livro de contas correntes dos responsáveis; em outra hipótese as contas dos almoxarifes e guardas de material têm por base os inventários anuais dos bens sob sua guarda, com as alterações e transformações havidas no correr do exercício; na dos coletores e escrivães, é peça indispensável um quadro demonstrativo contendo as percentagens a que tinham direito os saldos credor e devedor e a renda líquida apurada durante o exercício.

Pelo não levantamento das contas ficam as autoridades, a que competirem tal missão, sujeitas à multa imposta pelo Tribunal que poderá alcançar até 50% dos vencimentos mensais, além das penas disciplinares cabíveis na espécie. O levantamento das contas é feito pelo tomador de contas ou por uma Comissão adrede nomeada para tal fim. Qualquer que seja a forma devem as suas autoridades apresentar um Relatório.

DO RELATÓRIO DO TOMADOR DE CONTAS: ELEMENTOS

Os elementos que constituem o Relatório do Tomador de Contas são os seguintes:

a) data da nomeação, posse e tempo de exercício; quando foi exonerado e quando deixou o exercício do cargo;

b) o valor, espécie e natureza da caução prestada, inclusive se foi ou não aprovada pelo Tribunal;

c) importância dos saldos a favor da Fazenda Nacional e sua proveniência;

d) importância dos saldos a favor do exator e se êstes se acham ou não prescritos;

e) a importância do sêlo de nomeação e sôbre vencimentos do responsável;

f) se houve pagamentos de despesa, com ou sem ordem escrita do ordenador e se houve ou não protesto ou impugnação por parte do responsável;

g) quais as irregularidades havidas nos documentos e na escrituração do responsável;

h) apreciação da defesa do responsável, se houver;

i) apreciação sôbre a situação jurídica do responsável.

DA ORDEM DE ATUAÇÃO DOS PROCESSOS

A ordem de autuação das peças do processo é a seguinte:

a) peça que deu motivo à tomada de contas, se houver;

b) conta corrente do exercício;

c) conta corrente de fusão;

d) contas correntes especiais e da fusão;

e) relatório circunstanciado do tomador de contas;

f) parecer do chefe de Serviço a que está afeta a tomada de contas, apreciando a situação do responsável.

Tomadas as contas com êsses elementos genéricos, que devem ser entendidos com as peculiaridades inerentes a cada uma das formas de tomada de contas, o processo é remetido para as Delegações ou para a Diretoria de Tomada de Contas, a fim de ser submetido a julgamento. Refere-se a legislação nesse caso à remessa ao Tribunal, ficando então o responsável para todos os efeitos considerados em Juízo. O prazo para o levantamento anual das contas é de seis meses, a partir do encerramento do exercício financeiro, sob as penas da lei.

IV

DA INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DOS PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS

Os processos de tomada de contas, sujeitos a julgamento pelo Tribunal, devem obedecer, no que diz respeito à sua instrução, a determinados elementos, tais sejam:

a) o exame das contas pelo funcionário, a quem couber por distribuição o processo, no qual exporá, em informação, as conclusões a que chegou sôbre a situação do responsável e opinará pelas diligências necessárias;

b) parecer do Diretor da Tomada de Contas ou do Delegado do Tribunal sôbre a situação do responsável, o qual concluirá pelo julgamento dêste, quite, em débito, em crédito, pela prescrição das contas, pelo trancamento das contas;

c) citação do responsável, do seu fiador ou dos seus herdeiros para alegarem o que tiverem sôbre a situação do responsável em débito para com a Fazenda Nacional. As alegações porventura apresentadas ou o recolhimento do débito deverão ser feitos no prazo de trinta dias, suscetível de prorrogação por mais trinta, quando ocorrer justo motivo. Se, citado o responsável, não vier a defender-se, será julgado à revelia. A citação será feita ou mediante ofício dirigido à repartição competente, a qual providenciará para que a determinação seja cumprida, ou por edital, quando incerta a residência do responsável.

Em tôrno à citação de que fala o § 3.º do artigo 95, da Lei 830, de 1949, a questão não se apresenta de modo pacífico. Diz referido artigo:

> "Será dispensada a intimação, a juízo do Ministério Público, quando êste tiver elementos para considerar o débito incobrável, ou as despesas necessárias à cobrança excederem à metade do valor do débito."

Entendo que a disposição em causa dá ao representante do Ministério Público a faculdade de dispensar a cobrança, quando o exame das contas revelar que o débito é incobrável ou as despesas para sua cobrança excedem à metade do valor do débito. A lei não falou que o Procurador dispensara a cobrança quando houver "julgamento em débito". Pelo contrário. Dentro da ordem processualística a citação é anterior ao julgamento e a atuação do Ministério Público, nesse sentido, é, também, feita antes do julgamento. A situação de débito é declarada antes do julgamento, para efeito de defesa do responsável. A citação é feita antes do julgamento pelo Tribunal. A competência, portanto, do Ministério Público é plena e não se diga que dessa forma êle se coloca em posição tal acima do Tribunal. Ao Tribunal compete julgar, e, dentro da lei, decidirá no processo em que o Procurador solicitar a dispensa da citação com fundamento naquele dispositivo, ficando a cargo daquela autoridade demonstrar os elementos através dos quais se exterioriza o juízo de que o débito declarado é incobrável ou as despesas para sua eventual cobrança ascendem a mais da metade do seu valor. Mas repita-se, essa interpretação não é pacífica.

Com o pronunciamento do Ministério Público se esgota a instrução dos processos de tomada de contas sendo êles então distribuídos aos Auditores para serem relatados perante o Tribunal Pleno. A função de relatar os processos não indica apenas que o trabalho confiado aos Relatores seja aquêle de tão sòmente repetir o que a instrução apresentou. Pelo contrário. O relatar processos envolve o estudo do processo na sua totalidade, estudo êsse isento de tôda e qualquer consideração pelas conclusões a que porventura chegar a instrução. A conclusão do Auditor, de convicção íntima que não dispensa, porém, a colaboração esclarecedora e supletiva dos órgãos que integram a instrução do processo. Apresentada a proposta ante o Tribunal poderá ser acolhida ou adotada outra fórmula, a critério do Tribunal, em face das conclusões a que porventura se chegue. Quando o processo distribuído ao Auditor importar em condenação, mesmo que o responsável haja sido citado anteriormente, o processo ficará em pauta durante o prazo de dias para defesa oral ou escrita perante o Tribunal, de onde se deflui que o responsável é suscetível de apresentar alegações na fase de instrução e apresentar defesa, por ocasião do julgamento. O prazo para permanecer o processo "em pauta" começa a ser contado a partir da data da publicação no *Diário Oficial*.

Os processos de tomada de contas são julgados nas sessões de tomada de contas, mediante a seguinte ordem de preferência:

1.ª) Indicações e representações;
2.ª) Processos ou papéis distribuídos aos Ministros;
3.ª) Recursos;

4.ª) Comprovações de adiantamentos;

5.ª) Levantamento de fianças;

6.ª) Alienação administrativa de cauções;

7.ª) Processos de tomada de contas.

Os feitos são julgados, seguidamente, de acôrdo com a ordem de antiguidade decrescente dos respectivos Relatores, sendo observada a seguinte ordem no julgamento dos processos:

1.ª) relatório: sem que o Relator seja interrompido por apartes ou pedidos de informações;

2.ª) discussão: em que são pedidos os esclarecimentos necessários, por meio de informações solicitadas ao Relator, ou pedindo a palavra pela ordem. Pode ser solicitado pedido de vista do processo, suspendendo-se, então, o julgamento;

3.ª) votação; é a fase em que o Tribunal se pronuncia através da maioria do seus membros, mediante decisão proclamada pelo Presidente.

DA SITUAÇÃO JURÍDICA DO RESPONSÁVEL

No que diz respeito aos processos de tomada de contas o Tribunal se pronuncia declarando o responsável quite, em débito, em crédito ou opina pela prescrição das contas ou pelo seu trancamento. Qualquer que seja a decisão será lavrada em Acórdãos pelo Auditor-Relator, única autoridade competente para êsse feito. Êsse Acórdão põe têrmo ao processo de tomada de contas, salvo recurso interposto, e define a situação jurídica do responsável.

CONTAS QUITES, EM CRÉDITO, EM DÉBITO

Considera-se quite o responsável quando a seu favor nenhum saldo apresenta e contra êle não se argúi débito algum. Considera-se o responsável em crédito, quando a seu favor existir determinada importância e finalmente considera-se o responsável em débito quando o responsável fôr considerado em alcance. O alcance deflui como conseqüência lógica da decisão que considera o responsável em débito. Como alcance são considerados os seguintes:

1.º) os saldos em poder dos responsáveis;

2.º) os saldos não escriturados devidamente;

3.º) as despesas glosadas pelo Tribunal ou pelas Delegações;

4.º) as diferenças para menos verificadas na receita e para mais na despesa;

5.º) as faltas verificadas em valores, materiais e efeitos de qualquer espécie;

6.º) as diferenças verificadas a favor da Fazenda Nacional nas operações de crédito e crédito dos cofres especiais;

7.º) o adiantamento cuja aplicação não tiver sido devidamente comprovada no prazo legal;

8.º) a importância de pagamentos feitos sem o registro do Tribunal ou suas Delegações;

9.º) a responsabilidade de fundos perdidos ou furtados sem prova de fôrça maior e de haverem os responsáveis acautelados êsses fundos, de modo a excluir culpa.

DOS JUROS DE MORA

Em relação aos juros de mora é o Tribunal o único competente para conhecer dos pedidos de relevação dos juros decorrentes de alcances apurados na tomada de contas.

Os juros de mora são devidos:

a) sôbre os saldos não recolhidos; são calculados sôbre o saldo demonstrado na conta corrente desde o dia seguinte àquele em que terminou o prazo para o recolhimento, até a véspera do dia em que se tornar efetiva a entrega aos cofres públicos;

b) sôbre as percentagens perdidas pelos exatores: são calculados sôbre a percentagem a que o exator tiver direito e houver perdido em conseqüência da retenção do saldo em seu poder, além do prazo do recolhimento;

c) sôbre os alcances apurados na tomada de contas: são calculados sôbre o alcance total fixado na sentença do Tribunal de Contas do dia seguinte ao em que findou o prazo conseqüente à condenação até à véspera do recolhimento.

Sôbre o total de adiantamento não comprovado em tempo próprio ao invés de juros de mora, impõe-se a multa de 1% ao mês, calculada sôbre o total do adiantamento até a entrega da conta e restituição do saldo, salvo motivo de fôrça maior.

Quando o responsável tiver requerido a tomada de suas contas, os juros de mora sôbre não recolhidos só serão cobrados, até a data da entrada do seu requerimento, se a demora fôr por culpa da repartição competente para organizá-la.

CONTAS PRESCRITAS. CONTAS EM ATRASO. TRANCAMENTO DAS CONTAS

Contas prescritas são aquelas contas anteriores ao exercício de 1924, exceção feita daquelas que acusam saldos de caixa retidos em poder dos responsáveis em quantia total superior a dez cruzeiros ou quando se tratar ùnicamente de responsáveis por materiais que tenham em qualquer tempo respondido por desvio de bens sob sua guarda.

Contas em atraso são as contas compreendidas nos exercícios de 1924 a 1938 e são examinadas sob o aspecto aritmético e confrontação dos documentos e observadas as seguintes condições:

a) será levantada uma só conta corrente geral de caixa para todo o período da gestão em atraso de cada responsável sendo dispensadas contas

correntes especiais ou de valores, bem como demonstrativos analíticos de entrada e saída de material;

b) são compensáveis desde logo os débitos e créditos dos responsáveis;

c) sòmente estão sujeitos a juros de mora os débitos resultantes de saldos retidos pelos responsáveis, contados os juros a partir da data da notificação para o seu recolhimento aos cofres públicos;

d) não são computáveis débitos ou créditos apurados até a quantia total de dez cruzeiros.

e) se pelo exame aritmético se verifica a existência de qualquer débito ou crédito superior a dez cruzeiros, será feito o exame moral das contas, isto é, a legalidade da receita arrecadada e da despesa efetuada.

O trancamento das contas é determinado quando as mesmas são consideradas iliquidáveis, em virtude dos casos de fôrça maior alegados pelo responsável, e provado ter o mesmo tomado as cautelas necessárias, seja mediante prova de fato, documental ou deduzida por justificação.

DA INEXISTÊNCIA DE ARQUIVAMENTO EM PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS

Levantadas as contas e remetidas ao Tribunal, diz a lei, o responsável desde logo se considera em juízo. Há uma responsabilidade em aberto que exige pronta definição. Há que se estabelecer, ainda que a questão não apresente pontos de vista uniforme, um julgamento sôbre o mérito da aplicação dos dinheiros despendidos. É necessário que se ponha um têrmo à situação nascida do nexo causal que existe entre o responsável e o quantitativo por êle recebido e despendido. Em última análise: é imperativo o pronunciamento do Tribunal sôbre tais contas.

E, dentro das sentenças lavradas fala-se em quitação, débito, crédito, prescrição de contas, trancamento de contas. Em tôdas há o pronunciamento inexorável que define a situação jurídica do responsável perante a fazenda Nacional. Em nenhuma delas existe a cominação da ausência de julgamento a que, em último caso, se reduz o arquivamento. Desde que a lei declara o responsável em juízo reconhece implìcitamente que há contas que foram tomadas e contas que devem ser julgadas. É o responsável que se encontra em crédito e que tem direito a haver o saldo a seu favor. É o responsável que se apresenta em débito, donde a necessidade de serem efetivadas as devidas providências para o recolhimento do alcance. É o responsável que está quite e que exige esta conclusão lhe seja reconhecida mediante Acórdão e posteriormente expedida a respectiva provisão.

O arquivamento de processos de tomadas de contas não se justifica, mesmo na hipótese de ser insuficiente a documentação apresentada, eis que, mesmo nesse caso, é facultado ao Tribunal requisitar qualquer documento, de qualquer que seja a autoridade. Não existe, portanto, mesmo nas tomadas de contas que obedeçam a rito especial essa decisão que importava na manutenção do silêncio sôbre a situação jurídica do responsável, mantendo-se em aberto a responsabilidade pelo manejo dos dinheiros públicos.

V

DOS RECURSOS EM MATÉRIA DE TOMADA DE CONTAS

Das sentenças oriundas das decisões do Tribunal são admitidos recursos de duas modalidades:

a) *embargos*;

b) *revisão*, sendo de notar que tais recursos são os únicos admitidos em virtude do exercício de uma jurisdição própria e privativa.

Os *embargos* podem ser de duas espécies:

a) *infringentes*, nos seguintes casos: pagamento ou quitação da quantia fixada como alcance.

b) *de declaração*: quando houver necessidade de ser sanada alguma omissão ou esclarecido algum ponto obscuro da sentença.

O prazo para a interposição dêsse remédio jurídico é de dez dias, contados a partir da notificação da sentença ou publicação no *Diário Oficial* e sòmente podem ser opostos pelo responsável ou pelo representante do Ministério Público. Se rejeitados os embargos, proceder-se-á à execução da sentença. Caso contrário, será o Acórdão reformado, nos têrmos do provimento dos embargos.

O recurso de revisão tem por fim a revisão do processo e do julgado e leva à suspensão da sentença. Interposto uma única vez só o pode ser pelo responsável, seus herdeiros ou fiadores e pelo representante do Ministério Público, sendo que no primeiro caso o prazo é de cinco anos, enquanto não prescreve o seu direito contra a Fazenda Nacional, e, no segundo, enquanto não prescrever o seu direito contra o responsável e, em cinco anos, quando a decisão fôr baseada em documento inquinado de falsidade.

O recurso de revisão deve ter como base:

a) êrro de cálculo nas contas;

b) omissão, duplicata ou errada classificação de qualquer verba ou crédito;

c) falsidade de documento em que se tenha baseado a decisão do Tribunal.

Admitido o recurso, relatado por Ministro, voltará o processo à Diretoria, que o instruirá, e, após audiência do Ministério Público, o processo é distribuído ao Auditor que o relatará perante o Tribunal mantendo-se a decisão anterior ou a reformando nos têrmos do recurso, reformando-se então o Acórdão, de acôrdo com a decisão proferida pelo Tribunal.

DA EXECUÇÃO DE SENTENÇA

Se decorrido o têrmo da notificação ou publicação da sentença, se nesta houver o Tribunal julgado o responsável quite, em crédito ou tiver suas contas prescritas, o processo será arquivado na Diretoria depois de expedida a provisão de quitação ao responsável. Se, porém, fôr considerado em débito, terá o responsável o prazo de trinta dias para apresentar recurso ou então recolher o débito. Denegado o recurso e não recolhido o débito proceder-se-á a alienação administrativa da caução prestada pelo responsável.

DA ALIENAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CAUÇÃO

A lei manda que o responsável ao tomar posse e antes de entrar em exercício de determinados cargos preste uma fiança que responda pelo exercício normal de suas funções. É uma garantia que se oferece à Fazenda Nacional para sustentar a regularidade de atribuições envolvendo a gestão de bens ou dinheiros públicos. Se o responsável vier a ser considerado em débito e não recolher a importância considerada em alcance proceder-se-á alienação administrativa da caução. Cumpre distinguir aí três situações:

a) quando o responsável tiver caução;

b) quando o responsável não tiver caução.

Na primeira hipótese, a alienação será requerida pelo representante do Ministério Público. Deferida a medida, será expedida ordem à repartição competente ou repartição seguradora para recolher como renda eventual a totalidade da caução ou parte dela para cobrir o alcance e juros de mora. Havendo saldo será o mesmo escriturado no cofre de Depósitos Públicos, à disposição do responsável.

Efetuada a alienação de caução há que considerar duas hipóteses:

a) se a caução foi suficiente para cobrir o alcance, será expedida a provisão de quitação;

b) se a caução não foi suficiente, o representante do Ministério Público tomará as devidas providências para o ajuizamento, pela autoridade competente, da ação executiva.

Se o responsável não tiver fiança poderá ser determinado, se fôr o caso, o desconto de uma só vez dos vencimentos ou dos proventos de inativo, a par da apuração de responsabilidade pela autoridade administrativa, que deu posse sem a devida prestação de fiança. Não fica excluída, também, a hipótese de haver o seqüestro da caução ordenado pelo Tribunal a pedido do Ministério Público, quando se tratar de seguro fidelidade e a instituição seguradora não alienar a caução.

O expediente da alienação da caução deverá ser concluído dentro do prazo de trinta dias, contados a partir da data do recebimento do ofício pelo Tribunal à autoridade a que couber dar cumprimento àquela decisão. Êsse prazo, a juízo do Tribunal, poderá ser prorrogado por mais de trinta dias e a decisão do Tribunal terá de ser cumprida sob as penas da lei.

DO EXECUTIVO FISCAL

Concluído o expediente de alienação da caução e não tendo sido a mesma suficiente para cobrir o débito, será promovida ação executiva por intermédio do Representante do Ministério Público que, para tal fim, se entenderá com os Procuradores da República, dentro de quinze dias, a partir do recebimento dos documentos. Ultrapassado êsse prazo, incorrerá o dito Procurador em crime de responsabilidade, da mesma forma que o Procurador Geral da República e o Presidente do Tribunal que, em idêntico prazo, não tomarem providências para a punição dos primeiros. Iniciado o executivo

fiscal nenhuma intervenção tem mais o Tribunal no processo. Esgotada ficou a sua competência. Apenas ao Presidente do Tribunal deverá ser comunicado qualquer incidente que suste o andamento da execução, por parte do representante da Fazenda.

VI

DAS ENTIDADES AUTÁRQUICAS — CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

A administração, como se sabe, pratica inúmeros atos que pressupõem um complexo de organismo administrativo, todos êles com funções, eminentemente, de execução. Tais órgãos se entendem como administração direta ou centralizada e como administração indireta ou descentralizada, caracterizada, segundo MARCELO CAETANO, da seguinte forma:

> "Fundamentalmente, há a considerar se determinado feixe de interêsse está confiado a uma só pessoa coletiva de Direito Público, com a faculdade de praticar atos definitivos e executórios; ou disperso por mais de uma pessoa coletiva, com autoridade para os prosseguir: no primeiro caso, temos administração centralizada (concentrada ou desconcentrada); no segundo, uma administração descentralizada ou autárquica" (*Manual de Direito Administrativo*, 3.ª ed., Coimbra, 1951, p. 347).

Nesse sentido, portanto, a administração direta ou centralizada, constituiu-se pelos Ministérios, Conselhos, Comissões; a administração indireta abrange as autarquias, as sociedades de economia mista e as funções de direito público. Além disso, há que se notar que o Poder Público acolhe, através dos serviços públicos concedidos, a colaboração dos particulares, de idêntica forma que as entidades de utilidade pública e aquelas outras que o Estado auxilia e subvenciona.

Essa repartição, na vida estatal, por via indireta, foi ocasionada pela multiplicidade de encargos que ao Estado são hoje confiados, mercê dos inúmeros e específicos aspectos de que êste se reveste, exigindo que parte dos serviços públicos seja descentralizada: descentralização institucional ou por serviços.

Decorrentes destas premissas certos serviços se foram desintegrando parcialmente da administração direta, organizando-se de acôrdo com as necessidades das tarefas a executar. Tais órgãos passam a constituir-se fora da hierarquia centralizada, porque têm personalidade e patrimônio próprios, e sua institucionalização especial visa melhor atender à conveniência e utilidade públicas.

A autarquia se constitui como administração indireta: é órgão administrativo autônomo mediante orçamento próprio. A autarquia tem personalidade jurídica de direito público. A autarquia subordina-se exclusivamente ao regime legal. A autarquia exerce função de Estado e está sujeita à tutela estatal. A autarquiá constitui patrimônio próprio.

Suscitando controvérsias, a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, conceituou como autarquia não só o serviço estatal descentralizado, com

personalidade jurídica de direito público, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento da União, mas, também, as demais pessoas jurídicas, especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Nacional. Como decorrência dêsse entendimento, adotou-se, para efeito de prestação de contas, a seguinte classificação:

a) Autarquias de Assistência e Previdência Social.
b) Autarquias culturais.
c) Autarquias corporativas ou de fiscalização profissional.
d) Autarquias de exploração de terras e execução de obras públicas.
e) Autarquias de exploração industrial.
f) Autarquias de economia popular, crédito e financiamento.
g) Autarquias de intervenção econômica.

Muito embora apresentando características comuns, as autarquias, que ali se enquadram possuem regime orçamentário que deve atender à finalidade para que foi criado o órgão. Essa especificidade de funções, porém, não constitui obstáculos a que sejam efetuadas tentativas para a unificação, para a padronização dêsses orçamentos, quer na sua fase de simples elaboração, quer posteriormente, por ocasião da tomada de contas.

PADRONIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS E BALANÇOS DAS AUTARQUIAS

No tocante à institucionalização de um sistema administrativo visando à padronização dos orçamentos e balanços das autarquias, conviria salientar que, na extinta Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, já havia sido criado o Serviço de Orçamento das Autarquias, de acôrdo com o Decreto-Lei n.º 5.570, de 1943.

Em virtude dêsse diploma legal foram as autarquias obrigadas a enviar àquele Serviço, uma via de suas propostas orçamentárias e de seus balanços econômicos, financeiros e patrimoniais, a fim de que a publicação dos mesmos, em anexo respectivamente ao Orçamento Geral da União e ao Relatório da Contadoria Geral da República, só fôsse feita de acôrdo com os padrões estabelecidos pelo dito Serviço.

Pelo Decreto-lei n.º 7.416, de 26 de março de 1945, que transformou a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda em divisão de Orçamento e Organização, integrada no Departamento Administrativo do Serviço Público, o referido Serviço, muito embora mediante regulamentação passasse a ser simples Seção dos Orçamentos das Autarquias, permaneceu, além de outras, com as atribuições indicadas de padronizar e coordenar os orçamentos e balanços das entidades autárquicas federais.

Procurando desempenhar as funções às quais tinha sido destinada, a Seção dos Orçamentos das Autarquias adotou desde logo as Instruções Provisórias sôbre a elaboração e apresentação das propostas orçamentárias, expedidas pela extinta Comissão do Orçamento, com as modificações impostas pela experiência e exigidas pela prática, que sòmente a continuidade dos serviços pode aperfeiçoar.

Em linhas gerais, tais instruções, ainda hoje, persistem à efetivação do disposto no Decreto-lei 5.570, de 1943. Com o advento da Constituição de 1946 e tendo em vista o disposto no artigo 73 da Lei Magna, a remessa daqueles orçamentos ao Congresso foi medida que logo se impôs. Nesse sentido o D.A.S.P., em longa Exposição de Motivos ao Senhor Presidente da República, insistiu por que se procurasse cumprir a lei nos seus têrmos precisos salientando a necessidade de se controlarem frontalmente os orçamentos autárquicos, da seguinte forma:

"Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Em decorrência do que dispõe o Decreto-lei 5.570, de 10 de junho de 1943 são as entidades autárquicas federais obrigadas a remeter a êste Departamento, para efeito de coordenação e publicação, cópia dos respectivos orçamentos ou propostas orçamentárias.

2. Relativamente ao exercício de 1948, o prazo para remessa dos aludidos documentos sòmente se esgotará no último dia do próximo mês de setembro.

3. Sucede, entretanto, que o artigo 73 da Constituição admite a possibilidade de serem incluídos os orçamentos das entidades autárquicas federais no Orçamento Geral da República, achando-se, aliás, já em debate no Parlamento, algumas proposições a respeito.

4. Em conseqüência, se assim fôr decidido, deverá êste Departamento estar preparado para enviar tais documentos ao Legislativo, o mais ràpidamente possível, o que, lògicamente, só poderá se receber das autarquias os informes necessários e em prazo tal que lhe permita realizar o enquadramento das propostas orçamentárias aos padrões estatuídos.

5. Os documentos orçamentários, relativos ao corrente exercício, chegaram a êste Departamento, em sua maior parte, muitos meses após a data marcada, havendo mesmo algumas entidades que os não remeteram, apesar das reiteradas recomendações dessa Presidência.

6. Dêsse modo, não se tem conseguido, nem com tolerável atraso, a observância do prazo marcado.

7. Finalmente, vale ressaltar que para a hipótese ora configurada — a de exigir do Legislativo os orçamentos das entidades autárquicas federais — já se ofereceu a êste Departamento o ensejo de submeter o assunto à atenção de V. Ex.ª em sua Exposição de Motivos n.º 236, de 13 de fevereiro do fluente ano, quando apresentou um projeto de Circular que apenas logrou resposta de uma delas — a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil — e nos têrmos que constam de cópia junto.

8. Eis porque se faz mister obter dessas instituições, pelo menos, a estrita observância do prazo fixado, razão pela qual tenho a honra de sugerir a V. Ex.ª a expedição de nova Circular, cujo

projeto segue em anexo, ressaltando a necessidade de envidarem todos os esforços no sentido de que a remessa de seus orçamentos não ultrapasse, de forma alguma, a data de 30 de setembro próximo."

Aprovada referida Exposição, foi, em conseqüência, expedida a Circular, na forma abaixo transcrita:

"Senhor Presidente

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado as suas gestões contidas na Exposição de Motivos n.º 1.547, de 23 do corrente mês, do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicito a V. Ex.ª que, de forma alguma se ultrapasse o prazo para a remessa ao citado Departamento, da proposta orçamentária relativa ao exercício de 1948, da entidade sob sua direção. Certo de que V. Ex.ª bem compreenderá quão imperioso se faz esteja o Executivo habilitado a atender à possível solicitação do Parlamento no sentido de que lhe sejam fornecidas as propostas orçamentárias das entidades autárquicas federais, referentes ao próximo exercício, aproveito a oportunidade para renovar....."

Malgrado tais esforços, a verdade é que a padronização dos orçamentos autárquicos ainda se ressente de graves deficiências.

DO CONTRÔLE DOS ORÇAMENTOS DAS ENTIDADES AUTÁRQUICAS

Muito embora os esforços feitos, para resolver o problema da padronização, apenas tenham logrado solução parcial, verdade é que os Institutos e Caixas de Aposentadoria já possuem um conjunto de normas estabelecidas em alicerces estrutura; baseados em regras de ordem técnica e de ordem administrativa, acompanhadas de um Plano de Contas, o que representou, até agora, o passo mais avançado nesse setor. De idêntica forma o contrôle a ser exercido sôbre aquêles orçamentos padece, também, de deficiências. Com razão, afirma TEMISTOCLES CAVALCANTI que:

> "não seria possível dentro do plano atual de nossas instituições autárquicas determinar, com precisão, os têrmos exatos dos sistemas de contrôle exercido pelo Estado sôbre seus atos no terreno financeiro (*Princípios Gerais de Direito Administrativo*, — 2.ª ed., Freitas Bastos, Rio, p. 240).

Em apoio de tal assertiva poder-se-ia asseverar que algumas autarquias até hoje refugam qualquer tipo de contrôle; outras, admitem-no de maneira remota e, apenas algumas, se sujeitam e prestam suas contas em conformidade com o mandamento constitucional. Em seu período inicial, as autarquias sofriam apenas a supervisão da autoridade a que estavam vinculadas, mediante a apresentação de relatórios, demonstrativos de contas, balanços, etc. Tal modalidade de contrôle cedo foi julgada inoperante e, com o crescimento do número de organismos que desfrutavam de ampla autonomia

financeira, foi exigido que as contas fôssem prestadas em bases mais claras e positivas, de tal modo que se demonstrasse a integral aplicação dos recursos autárquicos, nos objetivos que nortearam a criação dos estabelecimentos públicos personalizados.

A Constituição de 1934 continha, nesse sentido, um salutar preceito, no sentido de impor-se o contrôle financeiro sôbre os serviços autônomos, pela forma prevista nas leis que os estabeleceram (artigo 101, § 3.º), Lei n.º 156, de 24 de dezembro de 1935 (art. 35) e Decreto n.º 426, de 12 de maio de 1938 (art. 35).

A atual Constituição, mercê de seu espírito democrático, na revivescência de dispositivos de 1934 inclui salutar preceito que consagra a jurisdição do Tribunal de Contas sôbre os administradores das entidades autárquicas. Posteriormente, por fôrça da Lei n.º 830, de 1949, o têrmo *autarquia* foi conceituado de maneira ampla, o que implicou, de certa forma, na relutância de determinadas entidades em aceitar a prestação de contas, sob o fundamento de que eram pessoas de direito privado. Êstes fatos vieram atestar a necessidade imperiosa de instaurar-se um sistema de fiscalização da administração indireta, que pudesse, de alguma forma, atingir até mesmo às sociedades de economia mista. No que tange aos vínculos que os ligam ao Estado, as autarquias brasileiras se revestem das mais variadas nuances. As autarquias culturais encontram-se ligadas à Presidência da República, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministro da Educação e Cultura. As autarquias corporativas são vinculadas ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Os serviços, ligados ao Ministério da Viação e Obras Públicas ou da Justiça, encontram-se fiscalizados por Delegações de Contrôle. As autarquias de intervenção econômica são ligadas ao Ministério do Trabalho e têm seus atos aprovados por Conselhos Fiscais ou Juntas. As autarquias de crédito são supervisionadas pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas e Ministério da Fazenda. As autarquias de Previdência Social se encontram sob a jurisdição do Ministério do Trabalho, através do Departamento Nacional da Previdência Social. Esse sistema não exclui, porém, outras modalidades de fiscalização que, ocasionalmente, possam ser exercidas, tais como aquelas que se prendem à intervenção governamental mediante Comissões de Inquérito.

Na I Conferência de Contadores de Autarquias, reunida nesta Capital, sentindo-se a amplitude do problema, não sòmente no que se relaciona com a padronização e o contrôle dos orçamentos autárquicos, mas também, no seu antecedente primacial, que é a conceituação do que seja autarquia, aprovaram-se as seguintes indicações:

a) A Conferência deve abster-se de um pronunciamento frontal sôbre conceituação e enquadramento das autarquias. Tratando-se de matéria jurídica não pacífica, envolvendo-se em conflito, não convém a uma Conferência de Contadores decidir sôbre a mesma. A Conferência, contudo, poderá formular uma indicação, sugerindo a redefinição legal de "entidades autárquicas", consentânea com a doutrina e de forma a evitar as dúvidas que ora vêm ocorrendo, já mesmo sob a alçada do Judiciário;

b) A Conferência sugere ao Govêrno a convocação, em tempo oportuno, de uma nova Conferência, desta vez mais ampla, em que cada autarquia compareça por intermédio de uma Delegação composta de seu Contador Geral, de seu Consultor Jurídico e o Chefe de seus Serviços Administrativos;

c) A Conferência sugere ao Govêrno a designação de uma Comissão para elaborar o anteprojeto de um Estatuto das Autarquias.

Por outro lado o Legislativo não tem descurado do problema: a falta de contrôle e a ausência de fiscalização sôbre as autarquias ali têm sido denunciadas. Já em 1947, em projeto apresentado quando deputado, o Ex-Presidente da República, Sr. CAFÉ FILHO, observava:

"A precariedade do contrôle sôbre as autarquias é simplesmente notória. Trombeteia-se a própria imprensa aos quatro ventos e a todo instante; pode ela ser constatada pelas mais variadas maneiras; recentes debates do próprio Tribunal de Contas, em tôrno do assunto, as Circulares do Presidente da República aos administradores autárquicos, a propósito da prestação de contas àquele Tribunal, são provas insofismáveis de como vêm agindo êsses "donos de coisas alheias"; a impunidade dêles constitui prova cabal da situação de irresponsabilidade moral com que se acham acobertados. Em suma, pelo menos o processo de contrôle das autarquias precisa ser melhorado. Pode mesmo ser que isso nada adiante, mas é preciso que, pelo menos, o Poder Legislativo dessa culpa fique isento.

Outros projetos versando a necessidade dêsse contrôle, de uma forma ou de outra, foram apresentados, admitindo-se até mesmo a possibilidade de submeterem-se a essa fiscalização as sociedades de economia mista. Mas, a verdade é que não basta a simples imposição de prestar contas. É necessário ir além para que se efetive o exame não sòmente no sentido do seu aspecto documental, formal, para que se possibilite um exame real, no sentido da legalidade e da moralidade dos quantitativos despendidos, em proveito da instituição.

AS TOMADAS DE CONTAS DAS ENTIDADES AUTÁRQUICAS E O TRIBUNAL DE CONTAS

Perante o Tribunal de Contas os processos de tomada de contas dos administradores das autarquias obedecem aos mesmos trâmites que os demais. Apenas diferem no tocante à apreciação dos elementos considerados essenciais para que se considere regular um processo de tomada de contas. Tais elementos se encontram nas Instruções baixadas pelo Tribunal.

Em face dessas instruções os processos são submetidos a estudos na Diretoria de Tomada de Contas e julgados pelo Tribunal. Tais julgamentos, porém, são sempre precedidos de uma série interminável de diligências e pedidos de prorrogação de prazo. A imposição de sanções não tem obstado a protelação na remessa das tomadas de contas, de onde deflui uma demora, por vêzes, prolongada, no julgamento dos processos.

Os elementos necessários para o exame da tomada de contas dos administradores de autarquia são arrolados em seguida.

VII

NORMAS PARA EXAME DOS PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS DAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, NO QUE FÔR APLICÁVEL AOS DAS DEMAIS ENTIDADES AUTARQUICAS

1. *Orçamento e sua execução*

a) Cópia autêntica do orçamento para o exercício a que se refere a prestação de contas, devidamente aprovado, na forma da lei;

b) cópia autêntica do ato ou deliberação que aprovou o orçamento;

c) relação dos reforços, suplementações ou créditos adicionais, e transferência de dotações, concedidos durante o exercício, comprovados com cópias autênticas dos atos que os autorizaram e aprovaram;

d) indicação do órgão oficial em que houverem sido publicados os orçamentos e atos referidos nos ítens anteriores;

e) quadro demonstrativo da execução orçamentária, por títulos da receita do orçamento aprovado, contendo a receita orçada, a arrecadada e as diferenças para mais e para menos;

f) quadro demonstrativo da execução orçamentária da despesa por subconsignação, contendo em colunas distintas: a despesa prevista no orçamento aprovado, os reforços, suplementações e transferências de dotações, os totais da despesa autorizada, a despesa efetivamente realizada e as diferenças para mais ou para menos entre a despesa autorizada e a realizada;

g) cópia autêntica dos atos ou deliberações que homologaram as despesas excedentes às dotações.

2. *Balanços e anexos*

a) Balanço Geral do Ativo e Passivo;

b) Demonstração da Conta Geral "Resultado do Exercício" (Receita e Despesa);

c) Conta Corrente do Responsável (Modêlo anexo);

d) Demonstrativos sintéticos das inversões patrimoniais em imóveis e bens mobiliários (títulos, etc.) comprovados êstes últimos com as respectivas relações fornecidas pelos Bancos, quanto aos bens custodiados;

e) têrmos de conferência de valores em tesouraria e almoxarifados;

f) relação dos saldos das diversas contas bancárias comprovados com memorando dos Bancos;

g) demonstração da conciliação das diferenças verificadas entre os elementos oferecidos pelos Bancos e o consignado no Balanço, quanto aos bens custodiados e depósitos bancários;

h) demonstração da situação dos fundos e reservas especiais no exercício;

i) cópia autêntica de autorizações do orgão competente para operações que dependem de aprovação da instância superior ao Administrador;

j) cópia autêntica do parecer do Conselho Fiscal, Conselho Deliberativo, etc., sôbre os Balanços do exercício.

3. *Relatório do Tomador de Contas*

I — Preliminares

a) cópia do ato que motivou a tomada de contas, se houver;

b) nome do administrador responsável e data do início da gestão;

c) período das contas apreciadas;

d) ementa da legislação específica da instituição;

e) resultado do exame geral levado a efeito no sistema contábil, no tocante às formalidades extrínsecas e intrínsecas dos elementos examinados;

f) apreciação quanto à observância, quer na previsão, quer na execução, do plano de contas oficialmente determinado (apresentação de orçamento econômico-financeiro, de administração e de inversões e balanços) e da nomenclatura das contas patrimoniais.

II — Da receita

a) Apreciação sôbre a observância das normas legais relativamente à apuração, classificação e recolhimento da receita;

b) apreciação sôbre o exame da execução orçamentária da receita;

c) conclusões sôbre o exame detalhado de tôdas as parcelas da Receita, tendo em vista os ítens anteriores;

III — Da Despesa

a) apreciação sôbre a observância, em geral, das normas legais vigentes na realização da Despesa e especialmente:

1.ª) sôbre o exame da documentação comprobatória da despesa, quanto aos aspectos legal e formal, inclusive sôbre a obediência à Lei do Sêlo;

2.ª) sôbre as despesas excedentes das dotações orçamentárias e dos créditos adicionais, apreciando a justificativa apresentada a respeito pela administração da entidade;

b) conclusão sôbre o resultado do exame efetuado, apontando os casos de despesas irregulares, se houver.

IV — Do Patrimônio

Relativamente às contas patrimoniais, além de sucinta referência à subsistência do ativo e procedência do passivo, considerados os grupos gerais de contas, deverá constar do relatório do tomador de contas apreciação sôbre o resultado do exame:

a) das mutações patrimoniais verificadas no ativo imobiliário, especialmente quanto às operações imobiliárias inclusive no que disser respeito ao custo da anterior e da última aquisição;

b) das disponibilidades (Caixas e Bancos);

c) das contas que compõem o ativo transitório, considerado o grupo de devedores diversos e nestes compreendidos os responsáveis por alcances, desvios de bens e prejuízos a amortizar;

d) das exigibilidades reais;

e) do patrimônio líquido, representado pelos fundos, de garantia e reservas diversas;

f) constará ainda do relatório apreciação sôbre a exatidão dos demonstrativos sintéticos ou anexos de balanços, em face dos inventários analíticos arquivados na instituição e que não acompanham o processo.

V — Conclusão

O relatório concluirá pela regularidade ou não das contas e pela situação do responsável, nos têrmos do artigo, 18, alínea "i" do ato n.º I.

4. *Parecer*

O parecer deverá ser conclusivo no sentido da aprovação ou não das contas nos têrmos do artigo 19, alínea "f" do ato n. 1.

Essas Instruções terão a sua vigência limitada à expedição das Normas Reguladoras estipuladas segundo o artigo 139, parágrafo único, da Lei n.º 830 de 1949:

"O Tribunal de Contas expedirá instruções sôbre a organização dos processos para julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas, de modo a atender às suas peculiaridades."

LEGISLAÇÃO

Código de Contabilidade.
Regulamento Geral de Contabilidade Pública.
Lei n.º 830, de 23-9-1949.
Ato n.º 1 do Tribunal de Contas.

Análise das Principais Teorias de Organização

BEATRIZ M. DE S. WAHRLICH

CAPÍTULO IV

RELÊVO DADO AO ELEMENTO HUMANO: A CONCEPÇÃO DOS PSICÓLOGOS

A classificação dada a êste grupo é talvez ainda mais arbitrária do que aquela sob a qual as duas escolas precedentes foram tratadas. Poder-se-ia argumentar que os psicologistas, objeto do presente capítulo, seriam, com mais propriedade, denominados "psicologistas sociais", estando também neste caso o grupo que se lhe segue, dos que são aqui chamados "sociólogos da organização". Bem podèria ser assim, mas êstes dois grupos apresentam características distintas que sugerem ser mais indicado tratá-los separadamente. Além disso, os que têm sido designados "os psicologistas" deram mais importância às "reações individuais", enquanto os "sociólogos" concentraram sua análise no "comportamento do grupo".

Os psicólogos da organização interessaram-se pelo estudo da organização como um sistema de contrôle, baseado no reconhecimento das motivações dos indivíduos. Encararam a organização como algo dinâmico, contrastando com o conceito estático dos "engenheiros" e dos "anatomistas". Preocuparam-se com a "coisa em processamento" (1) e não com seus aspectos estruturais; deve-se-lhes reconhecer o terem incutido na mente daqueles que estudam organização que:

1.º) Organização constitui, fatalmente, o resultado de uma série de transigências que levam em conta um número infinito de possibilidades em tôrno de uma situação específica ou única.

2.º) Organização é uma fôrça viva, móvel e fluida.

3.º) Organização representa pessoas que reagem e respondem a estímulos que não podem ser definidos com precisão. (2)

---

(1) "Introduction", por METCALF e URWICK, editores, *Dynamic Administration*, The Collected Papers of MARY PARKER FOLLETT, p. 23.

(2) The U. S. Bureau of the Budget, citado por CATHERYN SECKLER-HUDSON, "The Principles of Organization", in *Processes of Organization and Management*, p. 39.

A fundadora desta Escola é MARY PARKER FOLLETT; na verdade, não fôsse por sua notável contribuição ao estudo da organização, êste grupo poderia ser fundido com o que vai ser estudado no próximo capítulo — o dos sociólogos — e classificado como o dos "psicologistas sociais". Foi a originalidade de MARY FOLLETT que forçou a subdivisão.

Como salientou o compilador da coleção de seus ensaios, MARY FOLLETT

> interessava-se por problemas de govêrno, de organização e de administração. Sendo uma pessoa de alta visão, e não se impressionando de maneira alguma por fórmulas convencionais, estava convencida de três coisas: primeiro, de que todos êsses problemas, onde quer que ocorram, constituem, fundamentalmente, problemas de relações humanas; segundo, conquanto cada ser humano seja diferente, verifica-se, nas reações humanas em situações semelhantes, um fator comum, suficientemente grande para permitir a formulação de princípios de administração; em terceiro lugar, e conseqüentemente, aquêles princípios de administração precisam ser considerados e aplicados onde quer que haja necessidade de organizar atividades humanas para a obtenção de um objetivo comum. (3)

A maior parte do assunto a ser discutido neste capítulo gira em tôrno do trabalho de MARY FOLLETT. CATHERYN SECKLER-HUDSON — já profusamente citada no capítulo dos "anatomistas" — será invocada, novamente, porque seus conceitos sôbre organização a colocam, em parte, dentro desta Escola. Serão também aqui discutidos, bem como na próxima seção que trata dos sociólogos de organização, ROETHLISBERGER, LEIGHTON, SIMON e REDFIELD.

MARY FOLLETT apresenta alguns princípios básicos de organização e diversos conceitos adequados à análise dos problemas de organização que serão estudados juntamente com seus "princípios".

Seu estudo dos princípios de organização inicia-se com uma curta discussão sôbre a evolução que está ocorrendo com o "contrôle". Êste — afirma — está se tornando cada vez menos pessoal; significa ùltimamente, com freqüência, contrôle orçamentário, contrôle de estoque, etc.; está "cada vez mais significando contrôle de fatos em vez de contrôle de pessoas". (4)

Por outro lado,

> o contrôle central vem cada vez mais significando a correlação de muitos contrôles e não contrôle sobreposto; ... a autoridade do chefe principal não é, no empreendimento mais bem administrado, uma autoridade arbitrária imposta de cima, mas a conjugação de muitas autoridades, colocadas em diversos pontos da organização. (5)

---

(3) *Op. cit.* pp. 24-25.

(4) "Individualism in a Planned Society", in *Dynamic Administration*, pp. 295-296. Os mesmos pontos de vista são discutidos in "The Process of Control", in *Papers in the Science of Administration*, pp. 161-169.

(5) *Ibid.*

Êsses dois conceitos — contrôle de fatos e contrôle coletivo — fornecem os fundamentos para os seus princípios de organização:

— coordenação pelo contato direto dos responsáveis pelo assunto;

— coordenação nos níveis mais baixos;

— coordenação pelo correlacionamento de todos os fatôres de uma situação;

— coordenação como um processo contínuo. (6)

1.º PRINCÍPIO

A coordenação através do contato direto dos responsáveis pelo assunto quer dizer maior número de interrelações entre os dirigentes de cada nível, do que as detidas com a simples utilização da escala hierárquica; significa que os acertos devem ser feitos diretamente pelos que têm autoridade para resolver a questão; constitui um passo para a "correlação de contrôles".

2.º PRINCÍPIO

O contato direto entre os responsáveis deve iniciar-se nas primeiras fases do processo, isto é, enquanto a política ainda esteja sendo formulada, e não após já ter sido adotada uma orientação. Com isto ficará facilitada a integração, pois se evitará que formulação e ajustamento da política se desdobrem em dois processos distintos.

Em que consiste a integração? Constitui ela o meio realmente satisfatório de solucionar questões, sendo preferível tanto à dominação quanto à transigência. Dominação — vitória de uma parte sôbre outra — é o meio mais fácil de tratar opiniões divergentes, diferenças de interêsses; não é, porém, o mais eficaz, afinal. Com a transigência (ou conciliação), cada lado cede um pouco, o que, entretanto, também não satisfaz porque, na realidade, ninguém quer ceder alguma coisa. Integração significa que se encontrou um solução através da qual ambas as partes obtiveram um lugar, sem que nenhuma tivesse de sacrificar coisa alguma; (7) constitui um processo de "comportamento interativo entre a situação e nós próprios que representa uma mudança não só na situação como em nós mesmos". (8) Cria algo novo, produto de "um momento na interação de desejos". (9)

Será a integração possível? Como?

A integração será possível se as verdadeiras divergências forem trazidas a lume, uma vez que divergências desconhecidas não podem ser integradas. O conhecimento das diferenças tornará possível seu exame e avaliação, e isto levará freqüentemente à sua reavaliação, "a flor da comparação". (10) Para

(6) *Ibid.*, p. 297.

(7) "Constructive Conflict", in *Dynamic Administration*, pp. 31-35.

(8) *Ibid.*, p. 49.

(9) *Ibid.*, pp. 34-35.

(10) *Ibid.*, p. 38.

realizar política de integração torna-se essencial descobrir os aspectos importantes da controvérsia e não seus aspectos dramáticos. (11)

O passo seguinte é desdobrar a questão em suas partes componentes; lidar com conglomerados é fatal. (12) Êste passo envolve o exame dos símbolos, isto é, o exame minucioso da linguagem utilizada, para que se saiba o que realmente significa. (13) Algumas vêzes, contudo, uma providência inversa toma o lugar dêste último passo; em vez de se argumentar em relação a cada um dos elementos, tem-se que buscar a questão total — a verdadeira — obscurecida por detalhes de pequena monta ou por apresentação defeituosa. (14)

No decorrer dêsse processamento, é sempre possível prever a reação e cuidar dos antecedentes, isto é, dos sintomas reveladores: é pela previsão da reação e pela preparação para recebê-la que se atinge a integração. (15) Previsão da reação não significa que se devam evitar as dificuldades mas sim verificar suas possibilidades e avaliá-las; integram-se "os diferentes interêsses sem que seja necessário mexer tôdas as peças". (16) A preparação para a reação significa formar uma atitude que leve à integração. (17)

Para se poder prever uma reação é preciso não esquecer que o comportamento de uma pessoa determina o comportamento de outras; uma reação representa sempre uma relação; uma pessoa reage não apenas a outra mas também às relações que mantêm entre si; os empregados não reagem apenas aos seus patrões, mas também às suas relações entre si e o patrão. Essa concepção de "comportamento em círculo" constitui a base da integração. (18)

Ninguém deve supor que se obtenha fàcilmente a integração. Muitos obstáculos se lhe antepõem, tais como:

— exige ela um alto nível de inteligência, arguta percepção e brilhante capacidade inventiva; é mais fácil lutar do que integrar; (19)

— nossa maneira de viver habituou muitos de nós a deliciarmo-nos com a dominação; a integração não nos dá tais "emoções"; (20)

— a questão é muitas vêzes discutida teòricamente quando se deveria cuidar da ação necessária para resolvê-la; (21)

— a linguagem utilizada nem sempre conduz à integração; (22)

---

(11) *Ibid.*, p. 40.
(12) *Ibid.*, p. 40.
(13) *Ibid.*, p. 41.
(14) *Ibid.*, p. 42.
(15) *Ibid.*, pp. 43-44.
(16) *Ibid.*, p. 43.
(17) *Ibid.*, p. 44.
(18) *Ibid.*, pp. 44-45.
(19) *Ibid.*, p. 45.
(20) *Ibid.*
(21) *Ibid.*, p. 46.
(22) *Ibid.*, p. 47.

— carecemos de treinamento para a integração; somos educados para "vencer" o adversário. (23)

3.º PRINCÍPIO

Nas palavras de CATHERYN SECKLER-HUDSON, o terceiro princípio de organização de MARY FOLLETT, "a coordenação através do correlacionamento de todos os fatôres de uma situação", exige "combinação e correlacionamento eficientes da tarefa especial de cada indivíduo e de cada subdivisão da organização". (24) Esta interpretação de cada parte por, uma a uma, tôdas as outras partes, e novamente, pelas outras partes, uma a uma, depois de terem sido penetradas por tôdas, deve constituir o objetivo de tôda tentativa de coordenação, objetivo que, sem dúvida, nunca será inteiramente alcançado. (25)

Com êsses três princípios surgiu um tipo de coordenação horizontal que pode ser muito mais eficiente que a costumeira coordenação vertical. A coordenação horizontal significa que se consegue o entrelaçamento completo dos pontos de vista e das orientações, com um mínimo de contrôle de cima para baixo; obtém-se assim uma interpretação de autoridade, uma "coordenação natural, contínua, inerente à forma de cooperação escolhida". (26)

Qual é o conceito de autoridade de MARY FOLLETT? Como pode haver "interpenetração de autoridade sem perda de autoridade?

"Autoridade — afirma — é a posse do contrôle", isto é, "o exercício do poder tendo em vista um objetivo específico", entendendo-se por poder a "capacidade de fazer com que as coisas aconteçam, de ser um agente causal, de provocar mudanças." (27)

Existem bàsicamente, duas maneiras de se exercer o poder; uma é o "poder-sôbre", a outra é o "poder-com".

Poder-sôbre é o poder exercido por uma pessoa ou grupo de pessoas sôbre outra pessoa ou outro grupo. A coerção é uma forma de poder-sôbre; a persuasão pode ser também, algumas vêzes, uma forma de poder-sôbre. Poder-com é um poder conjuntamente exercido, um poder resultante da cooperação e não da coação. (28)

A integração pode restringir o poder-sôbre, porque "a integração de desejos elimina a necessidade de conseguir poder para satisfação de desejo." (29)

> Se a emprêsa é organizada de tal maneira que você pode influenciar um co-administrador ao mesmo tempo que êle está influenciando você, de tal forma organizada que um operário tenha tanta

(23) *Ibid.*, p. 48.
(24) "Principles of Organization and Management", in *Processes of Organization and Management*, p. 44.
(25) "Individualism in a Planned Society", in *Dynamic Administration*, p. 299.
(26) *Ibid.*, pp. 301-302.
(27) "Power", in *Dynamic Administration*, p. 99.
(28) *Ibid.*, p. 101.
(29) *Ibid.*, p. 104.

> oportunidade de influenciar você quanto você tem de influenciá-lo; se existe uma influência interativa contínua entre as pessoas envolvidas, o poder-com pode ser conseguido. (30)

Pode-se ir ainda mais longe nesse assunto de diminuição do poder-com, se se obedecer à "lei da situação".

O que é a "lei da situação"?

Aqui chegamos a outra importante contribuição de MARY FOLLETT: a análise da emissão de ordens, para a qual HERBERT SIMON e CHARLES REDFIELD contribuiram também eficazmente.

Uma ordem indica aos indivíduos como agir no desempenho de suas tarefas; não é, simplesmente, um desejo: seu "objetivo e função são provocacar ou confirmar alguma alteração na atividade do pessoal". (31)

Daí constituir o processo de dar ordens a forma básica de comunicação de cima para baixo, aquela que não pode ser evitada, por mais eficaz que seja, em qualquer organização, o sistema de influências indiretas sôbre os subordinados. (32)

Como é que uma ordem atinge seu objetivo, como provoca ou confirma alguma mudança na atividade do pessoal?

Adverte MARY FOLLETT que as pessoas não fazem as coisas mais satisfatòriamente apenas porque se lhes mandou que o fizessem. Argumentar, convencê-las mesmo intelectualmente, pode não ser suficiente, porque sua vida passada, seu treinamento prévio, sua experiência posterior, tôdas as suas emoções, crenças, preconceitos, desejos, formaram certos modos de pensar que em psicologia se chamam padrões habituais, padrões-de-ação, disposições motoras, que ditam a reação dos indivíduos em face de mudanças. (33)

Menos enfática, mas igualmente positiva, é a discussão de LEIGHTON sôbre os "sentimentos". Usa esta palavra como um equivalente para opiniões e atitudes, quando diz:

> Sentimentos são idéias ou tendências de ação carregadas de emoções e persistentes como hábitos. São parcialmente cognitivas, parcialmente afetivas e parcialmente conativas. Os sentimentos têm importância na medida em que influenciam a maneira pela qual os indivíduos reagem a mudanças. Quando acontece alguma coisa na vida de uma pessoa, exigindo alguma reação, essa reação depende, parcialmente, de sua inteligência, parcialmente, das exigências da situação e, grandemente, de seus sentimentos. (34)

ROETHLISBERGER, em sua análise dos sentimentos, ressalta que "êles não podem ser modificados apenas pela lógica."

---

(30) *Ibid.*, p. 105.

(31) Simon, "The Fine Art of Issuing Orders", in *Public Management*, julho de 1945, pp. 306-208.

(32) REDFIELD, *Communication in Management*, p. 47.

(33) "The Giving of Orders", in *Dynamic Administration*, p. 51.

(34) *The Governing of Men*, p. 383.

Têm também

> outra interessante propriedade. Constituem de tal forma uma parte íntima de nosso equipamento mental que muitas vêzes não podemos torná-los explícitos. Agem em nosso pensamento como um sistema de verdades absolutas. Por isso tomam parte na determinação de nossos pensamentos e decisões diários. Representam nossos valores e expressões definitivos em função dos quais avaliamos nossa vida quotidiana. (35)

Daí, uma ordem para provocar uma verdadeira mudança deverá invocar os "padrões de ação" ou "sentimentos" dos indivíduos. Com êsse objetivo sugere MARY FOLLETT que a pessoa que emite a ordem promova a formação de certas atitudes mentais, providencie para que essas atitudes se manifestem livremente e estimule as reações assim libertadas à medida que se forem verificando. (36).

O que significaria isto numa situação prática? Significa que se devia fazer com que o empregado compreenda a conveniência da alteração visada. O empregado comum estaria mais pronto a seguir novo método se tivesse o exemplo de outro indivíduo a seguir. Geralmente, torna-se possível convencer um ou mais empregados, antes dos demais, das vantagens de uma modificação a ser introduzida; sempre que se consiga isso, deve-se tirar o máximo proveito da situação, a fim de obter que se intensifique a reação de outros empregados. (37)

Nesta altura MARY FOLLETT ressalta que uma atitude, libertada, não se constitui em hábito apenas por uma única livre manifestação. Previne ela que são necessárias várias reações para que tal aconteça, o que significa que a emissão de ordens não substitui o treinamento. (38)

Outro importante aspecto a considerar é que as mesmas palavras despertam em nós reações completamente diferentes, conforme o lugar e a ocasião em que sejam pronunciadas; assim, o lugar em que são dadas as ordens, as circunstâncias nas quais são dadas, podem alterar decisivamente as reações que se obtêm. (39) Todavia, talvez seja mais importante ainda a maneira de dar ordens. A pessoa a quem se dá uma ordem de maneira desagradável sente que seu amor próprio foi atingido e se dispõe a agir de um modo que não beneficiará nem a êle próprio nem à organização em que trabalha. (40)

Êste fenômeno de excessivo autoritarismo, de "poder-sôbre", pode ser evitado sem que a ordem perca autoridade — pela obediência à "lei da situação", que representa a melhor solução para o problema em foco na situação administrativa.

---

(35) *Management and Morale*, pp. 31-32.

(36) "The Giving of Orders", in *Dynamic Administration*, p. 52.

(37) *Ibid.*, p. 53.

(38) *Ibid.*

(39) *Ibid.*, p. 54.

(40) *Ibid.*, p. 57.

A descoberta da "lei da situação" e a obediência à mesma devem, tanto quanto possível, constituir tarefa comum à pessoa que emite a ordem e àquela que a recebe: assim, na realidade, uma pessoa não estaria dando uma ordem a outra, mas ambas estariam recebendo suas ordens da situação.

O conceito de "lei da situação" tenderia a despersonalizar o processo de dar ordens, produzindo, assim, o equilíbrio ideal entre autoritarismo e *laissez-faire*. (41)

HERBERT SIMON concorda inteiramente com MARY FOLLETT quando diz que o dirigente não deve apoiar-se muito fortemente em sua autoridade para fazer com que as ordens sejam cumpridas; não deve fazer valer, com excessiva freqüência, a sua posição hierárquica, para exercer autoridade sôbre os subordinados. Uma ordem deve ser cumprida não porque emane de quem tem autoridade e sim porque as pessoas a quem é dada a consideram exata. (42)

4.º PRINCÍPIO

"Coordenação como um processo contínuo" é o princípio com que MARY FOLLETT encerra sua análise dos princípios de organização. Salienta que a maquinaria estabelecida para coordenação deve ser contínua e não preparada para ocasiões especiais, (43) pois experiências isoladas são de pouca utilidade; não se pode tomar sábias decisões com base em fragmentos isolados, mas sòmente examinando-se as partes em relação umas com as outras. (44)

CONCLUSÃO

A filosofia de organização de MARY FOLLETT pode ser resumida em suas próprias palavras: interpenetração de autoridade ao invés de superautoridade; contrôle sôbre fatos mais do que sôbre homens. Reside aqui a essência de seus pensamentos sôbre o assunto. A integração da autoridade, a interpenetração do contrôle, parece constituir o principal conceito de MARY FOLLETT. Mesmo seus primeiros trabalhos revelam seu interêsse pelo assunto. Em seu primeiro livro, "*The New State*, publicado em 1920, escreve:

> A verdadeira autoridade é inerente a um verdadeiro todo. O indivíduo é soberano de si próprio na medida em que seja capaz de harmonizar os elementos heterogêneos de sua natureza. Duas pessoas são soberanas de si próprias no limite de sua capacidade de se constituirem numa só. Um grupo será soberano sôbre si mesmo na medida em que, de vários ou muitos, seja capaz de formar uma unidade. Um Estado sòmente é soberano quando tem o poder de criar uma unidade na qual tôdas as outras estejam contidas. Soberania é o poder decorrente da consciência de uma completa interdependência de todos. (45)

---

(41) *Ibid.*, pp. 58-59.

(42) "The Fine Art of Issuing Orders", in *Public Management, julho* de 1945, pp. 206-208.

(43) "Individualism in a Planned Society", in *Dynamic Administration*, p. 303.

(44) *Ibid.*, p. 305.

(45) P. 271.

As idéias de MARY FOLLETT foram chamadas de "sonhos de olhos abertos" e de "negação do individualismo".

Ambas as classificações parecem ser inteiramente descabidas.

MARY FOLLETT era sem dúvida idealista, mas também bastante prática. No decorrer de seu estudo dos conceitos de psicologia procurou sempre ressaltar como funcionavam na vida quotidiana.

Muitos de seus ensaios estão cheios de exemplos simples, alguns tão simples que parecem quase infantis. É bem verdade que alguns de seus conceitos são difíceis de se entender, não constituindo isto, porém, peculiaridade de sua obra. Em tôda ciência social encontram-se exemplos disto. Na verdade as ciências sociais estão se tornando, cada vez mais, tão especializadas que os especialistas em ciência política acham cada vez mais difícil compreender os psicologistas e sociólogos; a recíproca pode ser também verdadeira. Mesmo dentro de cada ciência social, uma escola de pensamento por vêzes lamenta ser impossível compreender uma outra, em virtude da extrema complexidade de linguagem.

É provável que a pecha de inimigo do individualismo magoasse MARY FOLLETT profundamente, pois concentrou seu interêsse antes de tudo no ser humano. Sua teoria da "lei da situação" demonstra o profundo respeito que tinha pelo homem, o qual, de acôrdo com o que pensava, não devia obedecer a outro homem, mas sim atender a uma avaliação imparcial de fatos e interêsses. Estava convencida de que o ente humano encontrava sua melhor expressão através da "integração", e não apenas por intermédio de si mesmo.

(Continua)

Plano S.A.L.T.E. — Prorrogação de sua Liquidação (Exposição de Motivos do Liquidante)

N.º 2 — Em 30 de janeiro de 1957.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

A Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950, que instituiu o Plano S.A.L.T.E. previa programas no valor de Cr$ 19.909.076.410,00. Ditos programas deveriam ser supridos de recursos provenientes de dotações orçamentárias e de operações de crédito. Tais operações, entretanto, não foram realizadas, passando o Plano a contar exclusivamente com os créditos que, cada ano, lhe atribuía o orçamento federal "dentro das disponibilidades da receita geral", consoante princípio estabelecido pela Lei n.º 1.504, de 15 de dezembro de 1951, que modificou a Lei n.º 1.102-50.

2. Assim aos programas compreendidos no Plano foram consignadas dotações totalizando Cr$ 10.681.178.150,00, correspondendo a cada exercício:

	Cr$
1949	1.300.000.000,00
1950	1.900.000.000,00
1951	2.640.000.000,00
1952	1.633.248.150,00
1953	1.752.320.000,00
1954	1.455.610.000,00
Total	10.681.178.150,00

3. O regime a que se submeteu o emprêgo dêsses créditos foi o mesmo que o Decreto-lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943, fixara para o antigo "Plano de Obras e Equipamentos" atualizando-se, naturalmente, certos dispositivos. Dêste modo, as dotações orçamentárias, aprovados os correspondentes programas pelo Presidente da República, eram escrituradas como "Restos a Pagar" e, como tal, adquiriam vigência por mais cinco anos. As dotações cujos programas não chegavam a ser aprovados eram, ao fim do ano, consideradas como "economia do exercício", não mais podendo ser utilizadas pela Administração.

4. As "economias de exercício" de 1949 a 1954 atingiram Cr$..... 1.043.444.616,60, assim especificadas:

	Cr$
1949	63.248.350,60
1950	—
1951	368.087.674,00
1952	53.105.983,00
1953	28.066.609,00
1954	530.936.000,00
Total	1.043.444.616,60

5. Deduzindo do total de créditos outorgados, através de sucessivos orçamentos, o montante das "economias de exercício", resulta que os programas do Plano S.A.L.T.E. puderam contar com as seguintes disponibilidades por exercício:

	Cr$
1949	1.236.751.649,40
1950	1.900.000.000,00
1951	2.271.912.326,00
1952	1.580.142.167,00
1953	1.724.253.391,00
1954	924.674.000,00
Total	9.637.733.533,40

6. A prescrição qüinqüenal, em que incorreram vários créditos, tem efeito semelhante à incidência das economias de exercício, isto é, ao têrmo do último exercício do qüinqüênio de validez tornam-se indisponíveis para a Administração, convertendo-se em renda eventual da União. Por êsse motivo, foram convertidos em renda eventual da União Cr$ 63.259.541,10. Com esta importância a deduzir, as disponibilidades líquidas do Plano S.A.L.T.E. reduziram-se, de fato, a Cr$ 9.574.473.992,30.

7. Até 31 de dezembro de 1956, os gestores dos programas do Plano S.A.L.T.E. haviam recebido dotações atingindo êstes montantes:

	Cr$
1949	1.236.751.649,40
1950	1.565.875.310,60
1951	1.971.647.323,80
1952	1.951.999.708,70
1953	1.380.786.696,30
1954	629.822.080,00
1955	416.939.700,00
1956	86.292.000,00
Total	9.240.114.468,80

8. A movimentação dêsses recursos assim se opera: autorizado o Banco do Brasil a creditar na conta "Tesouro Nacional c/Plano S.A.L.T.E.", em cada caso, os recursos cuja aplicação tenha sido autorizada pelo Presidente

da República, solicita o Liquidante, àquele estabelecimento, a abertura de subcontas especiais ou que sejam creditadas às subcontas anteriormente abertas, movimentadas pelos dirigentes dos órgãos beneficiários das dotações, mediante parcelas debitadas à conta geral "Tesouro Nacional c/Plano S.A.L.T.E.".

9. Cumpre advertir que do total de Cr$ 9.240.114.468,80 com que foram supridas tais subcontas, importa deduzir Cr$ 52.236.817,10, montante de parcelas que reverteram, nos exercícios de 1954 e 1956, à conta geral "Tesouro Nacional c/Plano S.A.L.T.E.". Por outro lado, parte dos recursos destinados à Administração, no valor de Cr$ 2.314.804,80, voltou, daquela conta geral, à conta "Govêrno Federal — Plano S.A.L.T.E. — Despesas de Administração e Fiscalização", após a designação de novo responsável. Computadas estas alterações, o total de recursos entregues, isto é, transferidos às subcontas especiais no Banco do Brasil, passou a ser, nominalmente, de Cr$ 9.190.192.456,50. Considerando que as disponibilidades líquidas do Plano atingiram Cr$ 9.574.473.992,30 (item 6), resulta o saldo de Cr$ 384.281.535,80.

10. A mencionada conta geral acusava, a 31 de dezembro de 1956 o saldo de Cr$ 9.603.111,90. Por motivo de já ter cessado a vigência dos "Restos a Pagar" de 1950 e 1951, o total efetivo dos saldos disponíveis para emprêgo na referida conta é de Cr$ 7.295.972,90, como se demonstra:

SITUAÇÃO EM 31-12-1956 DA CONTA "TESOURO NACIONAL C/PLANO *S.A.L.T.E.*" NO BANCO DO BRASIL

	Cr$
Restos a Pagar de 1950	9.023,00
Restos a Pagar de 1951	797.000,00
Recursos disponíveis	7.295.972,90
Total.	9.603.111,90

11. Ao iniciar-se o exercício de 1957, os saldos dos "Restos a Pagar" do Plano S.A.L.T.E. no Tesouro Nacional ou no Banco do Brasil (conta geral), totalizavam Cr$ 384.281.535,80 (item 9). Desta quantia, observa-se que parcelas ascendendo a Cr$ 160.884.342,90 são indisponíveis para a Administração por terem incorrido em prescrição qüinqüenal. Discriminadamente, era esta a posição de tais saldos:

	Cr$
Restos a Pagar de 1950.....	102.251.900,90
Restos a Pagar de 1951.....	58.632.442,00
Saldo disponível.	223.397.192,90
Total	384.281.535,80

12. Do exposto, verifica-se que, no início de 1957, existiam as seguintes disponibilidades ainda não entregues:

	Cr$
No Tesouro Nacional	216.101.220,00
No Banco do Brasil	7.295.972,90
Total	223.397.192,90

13. Dêsse total, em virtude da desigualdade de início de vigência, os correspondentes saldos manter-se-ão válidos segundo o seguinte escalonamento:

	Cr$
Até 1951	101.578,20
Até 1958	166.874.394,70
Até 1959	56.421.220,00
Total	223.397.192,90

14. Ditos saldos correspondem a empreendimentos relativos a:

	Cr$
Saúde	24.950.000,00
Alimentos	2.087.243,20
Transportes	138.454.729,70
Energia	52.894.000,00
Total	218.385.972,90
Disponibilidades para Administração (Art. 5.º, Lei n.º 1.504-51)	5.011.220,00
Total Geral	223.397.192,90

15. O custeio dos serviços administrativos necessários à administração do Plano S.A.L.T.E. inclusive em sua fase de liquidação, vem sendo provido, na forma do art. 5.º da Lei n.º 1.504, de 15 de dezembro de 1951, pelo destaque de 0,2% das dotações do Plano constantes dos orçamentos de 1951 a 1954.

16. Até 1954, os programas do Plano S.A.L.T.E. eram coordenados e controlados por um Administrador-Geral, auxiliado por Assessores e pessoal administrativo requisitado de repartições e autarquias, segundo o Decreto 28.225, de 12 de junho de 1950, modificado pelos Decretos n.º 28.423, de 27 de julho de 1950, e n.º 31.179, de 24 de julho de 1952.

17. A partir de 1955, os trabalhos anteriormente a cargo do Administrador-Geral do Plano S.A.L.T.E. foram atribuídos a um Liquidante, nos têrmos do despacho presidencial exarado na Exposição de Motivos n.º 51, de 22 de dezembro de 1954, do então Administrador-Geral ("Diário Oficial" de 28-12-54, pp. 20.547-8). Produziu, aliás, bons resultados a solução, duas vêzes adotada, de atribuir as funções de Liquidante ao ocupante do cargo de Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.

18. O prazo originalmente previsto para a chamada liquidação do Plano S.A.L.T.E. foi prorrogado por efeito de despachos presidenciais apostos em Exposições de Motivos do referido Liquidante, sob n.º 8, de 20-9-55 ("Diário Oficial" de 29-9-55, p. 18.258) n.º 1, de 11-1-56 ("Diário Oficial" de 14-1-55, p. 767) e n.º 2, de 27-3-56 ("Diário Oficial" de 11-4-56, pp. 6.955-6.956 e 12-4-56, p. 7.069).

19. As atribuições do Liquidante do Plano S.A.L.T.E. são as seguintes, conforme aprovação presidencial às sugestões contidas na Exposição de Motivos n.º 10, do mesmo Liquidante ("Diário Oficial", de 27-10-55, pp. 20.023-4):

a) contrôle dos saldos dos créditos existentes em contas bancárias sob a responsabilidade de diversos gestores;

b) exame minucioso sôbre o emprêgo das dotações entregues inclusive pela inspeção direta das obras ou serviços custeados pelas mesmas;

c) promoção de medidas no sentido da apresentação das contas dos responsáveis omissos;

d) orientação das pessoas e entidades responsáveis pelas dotações a comprovar;

e) esclarecimento da situação de tôdas as contas ainda não apresentadas por intermédio das autoridades do Plano S.A.L.T.E. (o Administrador Geral até 1954, e o Liquidante, no momento);

f) adoção de medidas atinentes à liberação e ao processamento da entrega dos créditos relacionados em "Restos a Pagar";

g) formulação de um relatório final ,com uma apreciação de conjunto das operações do Plano S.A.L.T.E..

20. Estas atribuições vêm sendo rigorosamente cumpridas, como poderá testemunhar copiosa documentação em nossos arquivos. Devo salientar que o exame técnico do emprêgo das dotações entregues está a cargo de dois engenheiros, que têm percorrido o país a fim de efetuar inspeções diretas nas obras realizadas com recursos do Plano S.A.L.T.E.

21. No tocante às prestações de Contas processos de comprovação do emprêgo de dotações totalizando Cr$ 4.582.893.504,60, sendo:

	Cr$
Até 22-9-54	2.617.626.115,00
Em 29-9-55	722.065.013,60
Em 16-4-56	1.243.202.376,00
Total.	4.582.893.504,60

22. Até 31-12-56 foram recebidas novas contas totalizando Cr$..... 433.341.364,90. Observa-se, pois, que restam por comprovar créditos da ordem de 4 bilhões de cruzeiros.

23. As razões que inspiraram a prorrogação dos nossos trabalhos persistem. A menos que uma lei faça cessar a vigência dos saldos depositados no

Banco do Brasil ou ainda disponíveis no Tesouro Nacional, impõe-se a existência de uma autoridade para provar à administração dos mesmos e para promover as medidas necessárias à apresentação das contas dos responsáveis omissos.

24. Venho superintendendo os trabalhos de liquidação do Plano S.A.L.T.E. desde julho de 1955, quando fui designado, sem prejuízo das funções, então por mim exercidas, do cargo de Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.. Considerando terminada a minha missão e tendo sido convocado para dedicar-me a outras atividades, estimaria que Vossa Excelência me concedesse dispensa das funções de liquidante, cabendo-me ainda apresentar, até fins de fevereiro, de acôrdo com a determinação de Vossa Excelência, o relatório da minha gestão durante o ano de 1956, o qual deverá acompanhar os processos de prestações de contas a serem encaminhados ao Egrégio Tribunal de Contas.

25. Caso atenda Vossa Excelência a esta solicitação, peço vênia para sugerir que, a partir de 1.º de março, sejam as funções de liquidante do Plano S.A.L.T.E. atribuídas ao novo Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P..

26. Isto pôsto, tenho a honra de sugerir a Vossa Excelência:

a) prorrogação dos trabalhos ditos de liquidação do Plano S.A.L.T.E. pelo prazo de um ano e segundo o regime atualmente em vigor;

b) designação para as funções de liquidantes, a partir de 1.º de março próximo, do Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.;

c) publicação, na íntegra, desta Exposição no *Diário Oficial.*

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito.

Agnello Uchôa Bittencourt,
Liquidante do Plano S.A.L.T.E.

(Publicada no *D.O.* de 28 de fevereiro de 1957), pp. 4.697-99 — Seção I.

PARECERES

Consultor Geral da República

Contagem, para fim de antiguidade, dos dias em que o estudante-funcionário faltar ao serviço, por motivo de prova ou exame.

PARECER

N.º de referência: 209-Z

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União contém dispositivo que visa a amparar os estudantes, nos dias de prova ou exame. É o parágrafo único do art. 158, que dispõe: "Ao funcionário estudante será permitido faltar ao serviço, sem prejuízo de vencimentos ou *outras vantagens*, nos dias de prova ou exame".

A propósito, controvérsia se estabelece, no processo, entre o Departamento Administrativo do Serviço Público e Serviço de Pessoal do Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E., sôbre se em face dêsse preceito legal, devem ser contados, para efeitos de antiguidade, os dias em que o servidor-estudante faltou ao serviço para fazer provas, na Faculdade de Direito, de que é aluno.

O parecer da Consultoria Geral da República, de acôrdo com o Departamento Administrativo do Serviço Público, é que assiste direito ao estudante, na sua pretensão.

Argumenta-se contra êsse entendimento que a expressão *vantagem* tem um sentido técnico restrito, na sistemática do nosso estatuto administrativo, equivalendo ùnicamente, às vantagens pecuniárias, enumeradas no art. 118, sob capítulo epigrafado "Do vencimento ou remuneração e das *vantagens*":

> "Art. 118. Além do vencimento ou remuneração, poderão ser deferidas as seguintes *vantagens*: I. Ajuda de custo; II. Diárias; III. Auxílio para diferença de caixa; IV. Salário-família; V. Auxílio-doença; VI. Gratificações; VII. Cotas-partes de multa e percentagens."

Invoca-se, ainda, contra a pretensão do requerente, o art. 46 da Lei n.º 1.711 de 1952, que, enumerando, "para efeito de apuração de antiguidade de classe", os afastamentos do funcionário, que serão considerados como de efetivo exercício, não inclui o previsto no parágrafo único do art. 158.

A Lei n.º 1.711, de 1952, não restringiu, porém, na sua sistemática, o sentido da palavra *vantagem* aos benefícios pecuniários previstos pelo art. 118, e a prova disso é, por exemplo, o teor do art. 126: "O vencimento, remuneração ou qualquer *vantagem pecuniária* atribuída ao funcionário não será objeto de arresto, seqüestro ou penhora", etc.

A lei, aqui, refere-se a *vantagem pecuniária* para designar as mencionadas no art. 118, elucidando, assim, que prevê benefícios de natureza outra sob a só denominação *vantagem*.

A *"direito ou vantagem"* alude também a lei no seu art. 153, deixando claro que o vocábulo é usado, em seu texto, como sinônimo de proveito, interêsse ou benefício qualquer.

Aliás, a admitir-se o sentido restrito que se pretende emprestar à expressão, chegar-se-ia ao absurdo de atribuir ao legislador a incongruência de conceder ao estudante faltoso, por motivo de prova ou exame, tôdas as vantagens pecuniárias, menos a remuneração, quando a ela fizesse jus, uma vez que o parágrafo único do art. 158 da Lei n.º 1.711, de 1952, só alude a "vencimentos ou outras vantagens" e a remuneração não está incluída no art. 118.

A outro e pior absurdo conduziria a exegese da expressão *vantagem*, qual o de prejudicar em antiguidade, para promoção um funcionário que, com o estudo, visa ao seu aperfeiçoamento cultural e profissional, que é uma das principais diretivas do Govêrno, no serviço público, conforme muito bem ressaltou a exposição do D.A.S.P.

Como são uniformes todo os mestres de hermenêutica, devem ser afastadas tôdas as interpretações que levam ao absurdo:

"An interpretation of a statute which must lead to consequences, which are mischievous and absurd is inadmissible, if the statute is susceptible of another interpretation, by which such consequence can be avoided." — eis a lição de SUTHERLAND (*Statutes and Statutory Construction*, § 238, p. 315), no mesmo sentido da de SINDLEY: — *"You are not so to construe the Act of Parlament as to reduce it to rank absurdity"* (apud CRAIES, *Treatise on Const. and effect of Statute Law*, p. 101).

Em face do exposto, não há como subsistir o outro argumento, de que o art. 46 da Lei n.º 1.711, de 1952, ao enumerar as faltas consideradas como de efetivo exercício, se não referiu às previstas pelo parágrafo único do art. 158.

A locução *outras vantagens* do último dispositivo citado abrange todos os benefícios da Lei n.º 1.711, de 1952, impondo-se, assim, a conclusão de que o art. 40 não foi taxativo, ou melhor, não esgotou todo o elenco de faltas, para o efeito de apuração de antiguidade de classe.

Como bem salienta CARLOS MAXIMILIANO, tratadista emérito, ex-Consultor Geral da República e Ministro do Supremo Tribunal, "a lei não se equipara a um manual teórico; a disposição das suas matérias não é feita com rigor escolar" (*Hermenêutica e aplicação do Direito*, 3.ª ed., 1941, p. 319), múltiplos fatôres, como emendas nas Casas do Legislativo e, notadamente, a falibilidade dos legisladores, impedem sua perfeição.

Na hipótese, cabe ao intérprete extrair o pensamento legislativo, o escopo da norma legal e êste não foi outro senão o de amparar o estudante-funcionário, assegurando-lhe, nos dias de prova ou exame, o direito de faltar ao serviço, sem qualquer prejuízo.

Destarte, a sua falta no serviço, em tais dias, não é considerada: é como se não houvesse faltado.

Salvo melhor juízo. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovo. Em 7-3-57." (Rest. proc. I.B. G.E. em 9-3-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 11 de março de 1957, pp. 5496-97 — Seção I).

Aposentadoria de funcionário com mais de 35 anos de serviço, dos quais mais de 10 em cargos em comissão.

PARECER

Número de referência: 201-Z

O Departamento Administrativo do Serviço Público, no presente processo de aposentadoria do engenheiro JURANDYR DE CASTRO PIRES FERREIRA, sugere ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República se recolha o pronunciamento desta Consultoria Geral sôbre a interpretação do art. 180 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, para observância obrigatória, no serviço público federal, ao encaminhar os pedidos de aposentadoria de servidores que, com mais de 35 anos de serviço público, tenham mais de dez em cargos em comissão ou função gratificada.

Dispõe o Estatuto que, em tal caso, tendo o servidor mais de 35 anos de serviço, sendo mais de 10 anos de exercício de cargos em comissão ou função gratificada, consecutivos, ou não, aposentar-se-á com as vantagens dessa comissão, ou função gratificada, se, em qualquer dêles, permaneceu mais de dois anos.

Se o servidor nas condições assinaladas exerceu cargo em comissão de padrão mais elevado *menos de dois anos*, não passará à inatividade com as vantagens dessa comissão. Em tal caso, poderá aposentar-se com "as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior" (Est. dos Func., art. 180, § 1.º).

No caso concreto, o Dr. JURANDYR DE CASTRO PIRES FERREIRA exerceu cargo em comissão e funções gratificadas por mais de 10 anos. O cargo mais elevado foi o de Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil, padrão CC-1, no qual, porém, estêve em exercício *menos de dois anos*.

Propõe o Ministério da Viação se dê a aposentadoria no padrão de remuneração imediatamente inferior, no padrão CC-2.

Esta Consultoria Geral lamenta não poder assentir na proposta do Ministério.

Dispõe, com efeito, o art. 180 do Estatuto dos Funcionários:

Art. 180. O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores.

b) com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou da função gratificada tenha compreendido um período de dez anos, consecutivos ou não, mesmo que, ao aposentar-se, o funcionário já esteja fora daquele exercício.

§ 1.º No caso da letra *b*, dêste artigo, quando mais de um cargo ou função tenha sido exercido, serão atribuídas as vantagens de maior padrão desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos, fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagnes do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior.

Interpretando êste dispositivo no Parecer n.º 53-X, entendeu o meu ilustre antecessor nesta Consultoria Geral que aposentadoria, em tal caso, se dá "no padrão logo abaixo do maior padrão" (THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Pareceres do Consultor Geral da República*. Vol. I, 1956, p. 202).

Na Consultoria Jurídica do Ministério da Viação e Obras Públicas, tivemos ensejo de nos manifestar em sentido contrário (*Rev. Direito Administrativo*, vol. 40, p. 478), conclusão que ora reafirmo de acôrdo com a exposição anexa do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Com efeito, não será possível aposentar-se um servidor em cargo que nunca exerceu, nem aposentá-lo em cargo dando-lhe padrão diverso do que foi estabelecido em lei. Na hipótese, por exemplo, como passar-se para a inatividade o engenheiro JURANDYR DE CASTRO PIRES FERREIRA no padrão CC-2, se nunca exerceu cargo do padrão CC-2?

Quando, pois, a lei fala em servidor que exerceu mais de um cargo ou função gratificada e que, em tal caso, ser-lhe-ão atribuídas "as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior" (artigo 180, § 1.º), tem ela indiscutìvelmente em vista um dos cargos ou funções gratificadas exercidos pelo funcionário.

Por isso mesmo é que a lei fala em cargo ou função gratificada (veja-se bem) "cargo ou função de remuneração imediatamente inferior". Se fôsse aposentadoria "*no* padrão abaixo do maior padrão" não haveria também, na lei a referência à função gratificada: "...atribuir-lhe-ão as vantagens do cargo ou *função* de remuneração imediatamente inferior." (art. 180, § 1.º).

Essa referência põe de manifesto que, em tal caso, só o servidor, com mais de 35 anos de serviço público, exerceu, nesses 35 anos, mais de dez em cargos em comissão e funções gratificadas, terá direito, mesmo que já esteja fora dêsse exercício, de aposentar-se na comissão ou função gratificada de maiores vantagens, se êsse exercício perdurou mais de dois anos. Se no cargo ou função de maior remuneração estêve o funcionário menos de dois anos — é a hipótese da consulta — aposentar-se-á no cargo ou função de remuneração imediatamente inferior, a saber, *entre os cargos ou funções exercidos pelo servidor*.

Na hipótese, o Dr. JURANDYR DE CASTRO PIRES FERREIRA, embora com mais de 35 anos de serviço público, dos quais mais de 10 em cargo em comissão e funções gratificadas, não poderá aposentar-se no padrão CC-2, como propõe o Ministério da Viação, mas, na função de remuneração mais elevada, entre as que exercera, excluído o cargo de Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil, padrão CC-1, em cujo exercício estêve menos de dois anos.

Se o Excelentíssimo Senhor Presidente da República se dignar de aprovar êste parecer, deve o princípio nêle sustentado servir de norma, no serviço público federal, no encaminhamento de propostas de aposentadoria de servidores, nas condições assinaladas.

Salvo melhor juizo.

Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 1957. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

De acôrdo. Em 8 de março de 1957. (Rest. proc. ao M.V.O.P., em 9 de março de 1957).

(Publicado no *Diário Oficial* de 8-3-57 — pp. 5305/06 — Seção I).

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Ato administrativo. De tôdas as decisões do Diretor-Geral do D.A.S.P. é sempre facultado recurso ao Presidente da República. O recurso hierárquico no sistema administrativo em vigor.

PARECER

I

LIA WAINFAS, assistente de administração, referência 27, da Tabela Única de Extranumerário Mensalista do D.A.S.P., pede reconsideração de despacho do então Diretor-Geral dêste Departamento que, aprovando parecer do meu eminente antecessor, denegou encaminhamento de recurso ao Exmo. Senhor Presidente da República.

2. Entendeu-se, naquele ensejo, que a autoridade *ad quem*,

> "sem embargo de seu alto e relevante papel de Chefe do Poder Executivo, não constitui grau de jurisdição ordinária quanto aos atos relativos ao pessoal da administração federal.
>
> .....
>
> A concessão ou denegação de licenças aos servidores do D.A.S.P. é ato de competência final do respectivo Diretor-Geral, que já proferiu, a respeito, decisão definitiva."

3. A D.P. também assim entende, ponderando, ainda, que, quanto ao pedido que seria dirigido à decisão presidencial, isto é, às faltas pròpriamente ditas, a matéria teria solução satisfatória para a recorrente, independentemente daquele prosseguimento, com a aplicação da Lei n.º 2.839, de 2 de agôsto de 1956, regulamentada pelo Decreto número 40.000, de 17 de setembro de 1956, que dispõe sôbre cancelamento de penalidades aplicadas a servidores civis e abono de faltas não justificadas.

II

4. Sôbre a tese ora submetida à minha apreciação, entendo, *data venia*, que, no sistema vigente de recurso hierárquico, não há como sonegar-se ao contrôle da mais alta autoridade executiva do país qualquer decisão de autoridade imediatamente inferior, salvo nas hipóteses em que há expressa determinação legal em sentido contrário.

5. Embora seja da competência do Diretor-Geral do D.A.S.P. a concessão, ou não, de licença aos servidores dêste órgão, a denegação desta, em tese, possibilita, ao meu parecer, após a manutenção do despacho de que se pediu reconsideração, o recurso à autoridade imediatamente superior na escala hierárquica, ou seja, no caso, o Exmo. Sr. Presidente da República.

6. Veja-se a respeito a lição de BIELSA ("El Recurso Jérárquico", 2.ª ed., 1939, n.º 11, p. 53):

> "Todo acto del inferior puede ser objeto de revisión por el superior, a petición de parte y *ex officio*, en virtud del vínculo de superioridad, vigilancia y contralor, salvo que la ley, expresa o implìcitamente, niegue el recurso jerárquico o la revisión. En la duda, por ambigüedad de la ley o el estatuto, debe darse el recurso.
>
> En el régimen de la centralización el recurso es la regra general, siempre, repetimos, que la ley no disponga lo contrario."

7. E' certo que dessa conclusão advêm enorme sobrecarga de trabalho, sendo fàcilmente compreensíveis os inconvenientes que daí decorrem, mas, de qualquer forma, não há como se furtarem ao contrôle daquela autoridade os atos praticados pelos seus inferiores hierárquicos, mormente quando se invoca direito individual lesado, ainda que não eficientemente demonstrada essa lesão.

8. Seriam tais inconveniências, quando muito, matéria de futura cogitação legislativa

ou regulamentar, mas, no sistema em vigor, não há como se subtraírem à apreciação do Chefe do Poder Executivo os atos de seus subordinados, quando objeto de impugnação dos interessados.

III

9. No caso, há a considerar, todavia, a superveniência de lei, que, permitindo o abono de faltas não justificadas, talvez determine a desistência, por parte da recorrente, do prosseguimento do recurso. Insistindo, entretanto, a suplicante em submeter a hipótese ao exame do Exmo. Sr. Presidente da República, não vejo como impedir êsse objetivo.

10. Para êsse efeito, deverá se cientificado a recorrente, a fim de que se manifeste sôbre se o disposto na Lei n.º 2.839, de 1956, regulamentada pelo Decreto n.º 40.000, também do ano próximo passado, é de molde a lhe determinar a desistência do seguimento do recurso.

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

Rio de Janeiro, 16 de abril de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Servidor autárquico ocupante de cargo em comissão, por mais de dez anos ininterruptos, na administração centralizada, ao qual se concedeu o benefício da Lei n.º 1.741, de 1952. Exoneração e gôzo de licença especial.

PARECER

I

Funcionário efetivo da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, ocupando, há mais de dez anos, ininterruptamente, o cargo em comissão, padrão CC-5 de Diretor da Divisão Imobiliária do Departamento Nacional da Previdência Social do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo sido, segundo alega, amparado pela Lei número 1.741, de 22 de novembro de 1952, consulta:

"1.ª) Quando ocorrer o afastamento do cargo que ocupa, qual será sua situação perante a C.A.P.F.E.S.P., em face da Lei n.º 1.741?

2.ª) Dando-se êsse afastamento antes de completado o tempo necessário à aposentadoria, onde êle seria contado, na C.A.P. ou no Ministério?

3.ª) Tendo sido deferido por essa D.P. seu pedido de licença especial, pelo processo MTIC-208.660-55, por onde deverá gozá-la?

Pela C.A.P. ou pelo Ministério?

Quais os vencimentos que perceberia?

De Diretor ou de engenheiro da C.A.P.?"

2. A D.P. dêste Departamento, após opinar sôbre o assunto, pede a minha audiência a respeito.

II

3. O parecer emitido pela Divisão de Pessoal dêste Departamento se me afigura acertado. A solução ali preconizada para cada um dos itens da consulta está calcada em boa orientação interpretativa, obedecendo aos princípios que disciplinam as espécies.

4. Com efeito. Quanto ao primeiro quesito, o servidor amparado pela Lei n.º 1.741, de 1952, quando exonerado do cargo em comissão cujo padrão de vencimento lhe foi assegurado, deverá voltar ao exercício do cargo ou da função efetiva que ocupa, embora perceba aquêle vencimento especial, até ser aproveitado em outro cargo em comissão equivalente. E' o que se infere do disposto no art. 1.º da Lei n.º 1.741, citada.

5. O tempo em que o funcionário autárquico, como é o caso do requerente, estiver aguardando o aproveitamento de que cogita o mencionado art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 1952, será, evidentemente, computado como de serviço autárquico, porque a lei apenas assegura a continuidade da percepção do mesmo vencimento e, durante êsse interregno, os serviços do requerente serão prestados à entidade de que é funcionário efetivo. Parece-me, assim, que, de fato, é esta a resposta a ser dada ao segundo quesito.

6. Finalmente, no que concerne à última parte da consulta, se a licença especial fôr concedida e iniciada com o servidor como titular do cargo em comissão de que se trata, não há razão para ser êle exonerado, devendo gozá-la como titular daquele cargo e com o vencimento do respectivo padrão. A hipótese é especial e não se regula pelo disposto no art. 1.º, § 1.º, do Decreto n.º 38.204, de 3 de novembro de 1955, como bem mos-

trou a D.P. Se já exonerado, também o vencimento seria o mesmo. pois que a licença especial é considerada efetivo exercício e o servidor tem garantido, *ex-vi* da supracitada Lei n.º 1.741, de 1952, aquêle vencimento. Neste último caso, todavia, a diferença entre o vencimento do cargo efetivo e o do em comissão seria paga pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. De igual modo também se deverá proceder, após a exoneração do cargo em comissão de que se trata até o seu posterior aproveitamento.

7. A razão quanto a êsse pagamento da diferença pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio está em que, não tendo incidência a Lei n.º 1.741, de 1952, sôbre os cargos em comissão nas autarquias, como mostrou o Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA ("Pareceres do Consultor Geral da República", vol. V. p.p. 131 e segs.), não seria lógico que viesse a responder por encargo que não tem aplicação sôbre os seus servidores nessa qualidade.

8. Esclareça-se que não há qualquer sobrecarga maior contra a União, porque, na hipótese de pessoas estranhas ao serviço público, apenas titulares de cargo em comissão, há a incidência da lei, desde que ocorram os seus pressupostos, ficando o beneficiário, nesse caso, durante aquêle interregno, em verdadeira disponibilidade remunerada. Ora, se nesse exemplo a União responde pela totalidade do vencimento, por que não responderia por parte dêles, no caso de servidor autárquico?

9. Com essas breves considerações, à margem do parecer emitido pela Divisão de Pessoal dêste Departamento, creio estar devidamente esclarecida a consulta formulada.

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

Rio de Janeiro, 27 de fevereiro de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 3.999-56

E' lícita a acumulação do cargo de Técnico de Economia e Finanças da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, com o cargo de Professor Catedrático da cadeira de Repartição da Renda Social da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade daquele Estado.

PARECER

Cogita o presente processo da acumulação, por parte de MANOEL MARQUES LEITE, do cargo de Técnico de Economia e Finanças, da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, com o cargo de Professor Catedrático da cadeira de Repartição da Renda Social, da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade do Rio Grande do Sul, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura.

2. Examinados os autos face ao que determina o Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, verifica-se estar o caso em espécie entre aquêles cujas exceções se encontram consignadas no artigo 1.º do regulamento acima aludido, desde que satisfaça o estabelecido no parágrafo 2.º dêsse mesmo regulamento, uma vez que, face às atribuições desempenhadas, o cargo de Técnico de Economia e Finanças exige, na espécie, conhecimentos de nível superior de ensino, adquiridos através do curso de bacharel em ciências políticas e econômicas, da Faculdade de Ciências Econômicas.

3. Admitida a tecnicidade do cargo, na forma do artigo 3.º da regulamentação, há, portanto, de se cumprir o determinado no artigo 8.º do Decreto n.º 35.956, de 1954, cujo teor é o seguinte:

> "A correlação de matérias pressupõe a existência de relação imediata e recíproca entre os conhecimentos específicos, cujo ensino ou aplicação constitua atribuição principal dos cargos acumuláveis."

4. Obedecendo a êsse princípio e perquirindo os conhecimentos necessários para o exercício dos respectivos cargos, encontramos, a fls. 56 e 60 do anexo processo, o programa de ensino da cadeira de Repartição da Renda Social e as atribuições do cargo estadual de Técnico de Economia e Finanças.

5. Segundo êsses documentos, a cadeira mencionada é parte integrante do curso de Ciências Econômicas, constituindo, com as cadeiras de Comércio Internacional e Câmbios, Estatística Metodológica, História Econômica e Geral do Brasil, Ciência da Administração e Ciência das Finanças, a 3.ª Série do ensino ministrado na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio Grande do Sul.

6. Conforme se constata do primeiro dêsses documentos, envolve o mesmo estudos compreendendo renda bruta, renda líquida, crédito. Trabalho e salário. Renda nacional, conceito, importância e diferentes aspectos. Renda nacional e formação de capital. Estimativa da renda nacional. O salário no Brasil. A ação do poder político na regulamentação do salário Os impostos, etc. No segundo documento encontramos entre outras atribuições próprias às questões econômico-financeiras, as seguintes: Estudos e pesquisas econômicas necessárias à fixação da política financeira do Estado. Estudos sôbre renda nacional e renda do Estado. Análise e repercussão das imposições fiscais sôbre o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda. Estudo da composição da renda nacional e regional. Elaboração de reestimativas mensais de receita, com base na conjuntura econômica. Racionalização orgânica e funcional dos serviços fazendários, etc.

7. Feita a comparação entre o programa do cargo de magistério com as atribuições do cargo técnico, não nos parece difícil chegar à conclusão de que, entre êles, existe predominante aplicação dos mesmos conhecimentos, tornando-os, dessa forma, perfeitamente correlatos.

8. A fls. 59 do processo ora submetido à decisão desta Comissão encontra-se do-

cumento passando pela Faculdade de Ciências Econômicas, declarando que o interessado está sujeito, diàriamente, ao horário das 19,30 às 22,30 horas, perfazendo, dêsse modo, às 18 horas semanais exigidas pela respectiva legislação. Não consta, entretanto, do processado o horário correspondente ao cargo exercido pelo interessado na Secretaria de Fazenda, mas partindo do pressuposto de que êsse horário não deve ir além das 18 horas, exceto aos sábados, reconhecemos, assim, a respectiva compatibilidade de horários, competindo, não obstante, ao órgão de pessoal sua fiscalização, nos têrmos do artigo 21 do Decreto n.º 35.956, de 1954.

9. Considerando, pois, o que acima foi relatório, concluímos reconhecendo como lícita a acumulação do cargo de Técnico de Economia e Finanças da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, com o cargo de Professor Catedrático da cadeira de Repartição da Renda Social da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade daquele Estado.

E' o nosso parecer.

C.A.C., em .... de ..... de 1956. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES, Relator. — JOSÉ MEDEIROS. — CORSINDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto, nos têrmos do parágrafo 3.º do artigo 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em .... de ..... de 1956. — CORSINDIO MONTEIRO DA SILVA, Presidente em exercício.

PROCESSO N.º 6.649-55

E' legítima a acumulação da função de Assistente de Ensino junto à cadeira de Direito Romano, com o cargo de Professor Catedrático da cadeira de Prática de Processo Civil e Comercial da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Recife.

PARECER

Versa o presente processo sôbre a possibilidade de acumulação, por parte de GUSTAVO CINTRA PAASHAUS, da função de Assistente de Ensino, referência 27, da cadeira de Direito Romano, da Faculdade de Direito da Universidade do Recife, com o cargo de Professor Catedrático, padrão *O*, da cadeira de Prático de Processo Civil e Comercial da Faculdade de Ciências da mesma Universidade, para que foi nomeado, em caráter interino, obedecido o artigo 5.º da Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1954, que assegurou o aproveitamento dos professôres dos estabelecimentos de ensino superior, federalizados por êsse diploma legal.

2. Atendendo exigência do anterior Relator do processado nesta Comissão, retornou o mesmo à Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura, a fim de que fôssem anexados o programa da cadeira de Prática de Processo Civil e Comercial, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Recife, e os horários do interessado em cada uma das cátedras, observado o disposto no artigo 3.º do Decreto-lei n.º 2.895, de 21 de dezembro de 1940, e no artigo 5.º do Decreto n.º 36.299, de 31 de janeiro de 1949.

3. Satisfeita essa exigência, conforme se verifica de fls. 44 a 46 do presente processo, foi-nos o mesmo distribuído para emitir parecer sôbre o presente caso, submetido à consideração desta Comissão por determinação da Presidência da República.

4. Examinado o processado, encontramos, a fls. 34 e 35 longa declaração firmada pelo interessado, na qual defende a tese de existência de correlação de matérias entre as disciplinas de Direito Romano, ministrada na Faculdade de Direito e Prática de Processo Civil e Comercial, lecionada na Faculdade de Ciências Econômicas.

5. Sendo, entretanto da competência desta Comissão cumprir e fazer cumprir a regulamentação dos artigos 188 a 193 da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952, aos dispositivos constantes do Decreto número 35.956, de 2 de agôsto de 1954, deve a mesma se ater, solucionando, dentro dos princípios ali consignados, todos os casos relativos às acumulações de cargos no Serviço Público.

6. Partindo dêsse pressuposto, verificamos que o assunto em estudo se enquadra na exceção estabelecida em o item II do parágrafo 1.º, do artigo 1.º, do Decreto número 35.956, de 1954, observado o pará-

grafo 2.º dêsse mesmo artigo, o qual prescreve que:

> "Para efeito do parágrafo anterior, é necessária a compatibilidade de horário e, em qualquer dos casos mencionados nos itens II e III, também a correlação de matérias".

7. Assim sendo, e considerando que a correlação de matérias, para legitimar a acumulação, terá que satisfazer exigência pelo respectivo regulamento, a êsse diploma nos reportamos, para apreciação do caso em espécie.

8. Segundo estabelece êsse instituto, em seu artigo 8.º,

> "A correlação de matérias pressupõe a existência de relação imediata e recíproca entre os conhecimentos específicos, cujo ensino ou aplicação constitua atribuição principal dos cargos acumuláveis,"

acrescentando, ainda, o parágrafo 1.º dêsse mesmo artigo, que

> "Tal relação não se haverá por presumida, mas terá de ficar provada mediante consulta a dados objetivos, tais como os programas de ensino no caso de cargo de magistério e as atribuições legais, regulamentares ou regimentais do cargo no caso de cargo técnico ou científico."

9. Não basta, assim, para o estudo da correlação de matérias, face ao texto legal, a simples suposição de que dentro de um mesmo curso, tôda a matéria lecionada é correlata. Atendendo ao imperativo legal, há que se perquirir a correlação mediante consulta a dados objetivos, os quais são representados pelos programas de ensino, em se tratando de cargos de magistério.

10. Apreciando o presente caso dentro dessa doutrina, verificamos, no confronto do programa da cadeira de Direito Romano da Faculdade de Direito (fls. 42), com o da cátedra de Prática de Processo Civil e Comercial da Faculdade de Ciências Econômicas (fls. 44 e 45), a inexistência de correlação imediata e recíproca entre as duas disciplinas, pois, para o estudo do Direito Processual, Civil, é irrelevante o conhecimento do Direito Romano, que prescinde do entendimento daquele não sendo, dessa forma, verdadeira a recíproca.

11. A reciprocidade de relações, isto é, a correlação de matérias entre os cargos ou funções acumuláveis, deve ser imediata, íntima e inequívoca, porque se trata de exceção à proibição de acumular. Sendo essa circunstância um privilégio concedido pela respectiva legislação, é curial que seja interpretada restritamente, pois de outra forma seria transformar a exceção em regra geral.

12. O interessado, procurando justificar a existência de relação entre a cadeira de Direito Romano ensinada na Faculdade de Direito e a cadeira de Prática de Processo Civil e Comercial, lecionada na Faculdade de Ciências Econômicas, argumenta, a fôlhas 34 do processado, que o Direito Processual mantém afinidade com o Direito Romano, origem do Direito Civil, do Direito Comercial e do Direito Privado. Entretanto, não esboçou qualquer tentativa para demonstrar a existência de relação imediata em sentido contrário, isto é, do Direito Romano para o Direito Processual Civil, uma vez que não o poderia fazer, por inexistência.

13. Não se nega, assim, que o estudo do Processo Civil exija conhecimentos do Direito Romano, nem que êsse Direito constitua a árvore gigantesca, pródiga de seiva, cujos ramos se desenvolveram tanto através dos séculos que passaram a representar novas árvores. Não se nega que o Direito Romano seja ainda a base segura em que se arrimam os estudiosos de quase tôdas as partes em que se desdobra a Ciência Jurídica. Nega-se, sim, que o estudo do Direito Romano postula o conhecimento do Processo Civil, principalmente na sua feição hodierna, de modo que se possa dizer que exista uma correlação entre ambas essas disciplinas, isto é, uma reciprocidade de relações.

14. Poder-se-á afirmar que, pelo simples fato de haverem os romanos tratado, englobadamente, dos direitos substantivo e adjetivo, o Direito Processual exija, como imperativo categórico, conhecimento do processo dos romanos? Não nos parece que se possa responder afirmativamente a essa pergunta após os estudos de WASCH, KOHLER, CHIOVENDA, WEISMAN, CARNELUTI, CALAMANDRAI, ALFREDO ROCCO e ARTURO ROCCO (LOPES DA COSTA — Direito Processual Civil).

15. No caso em exame não se trata de pesquisar e reconhecer a correlação que porventura exista entre o Direito Romano e o Direito Processual, mas, apenas, entre aquêle e a Prática de Processo Civil e Comercial. Poder-se-á alegar que, para melhor aprendizagem da prática do Processo Civil, necessária se torna a explanação teórica da matéria; mas essa, de forma alguma, será re-

vestida da forma de perquirições históricas que remontem à antiguidade romana, nem de divagações doutrinárias. Pode-se dizer, assim, que o Direito Processual moderno está para o Direito Romano como a Química para a Alquimia.

16. Dessarte, não nos parece existir correlação entre o Direito Romano e a Prática de Processo Civil e Comercial, pois,

> "Para haver correlação de matérias, necessário é que uma tenha relação com a outra e vice-versa,"

porquanto, como é óbvio:

> "Correlação: o prefixo co exprime reciprocidade, de sorte que correlação significa relação mútua, recíproca, como registram todos os dicionários.
>
> Correlação, relação mútua entre dois têrmos (MORAIS), relação mútua entre pessoas ou coisas (C. FIGUEIREDO). Lê-se em Littré: Corrélation, qualité de ce qui est corrélatif. Corrélatif: 1.er) Qui est dans une rélation telle avec un autre object, que l'un suppose l'autre (*Dic. de la Langue Française*). Do mesmo modo registra Larousse: Corrélatif. Terme lié a un autre et dependent de lui, que l'un ne peut supposes sans l'autre (Nouveau Larousse Illustré)". (Parecer n.º 34-U, do Consultor Geral da República).

17. Face ao exposto, é de se empregar, no presente caso, a famosa advertência de CATARINA da Rússia a DIDEROT: "*Ninguém nega o princípio geral; as dúvidas começam no exame dos pormenores.*"

18. Somos, portanto, de parecer que o exercício do cargo de Professor Catedrático da Cadeira de Prática de Processo Civil e Comercial da Faculdade de Ciências Econômicas não se coaduna com o exercício da função de Assistente de Ensino junto à cadeira de Direito Romano da Faculdade de Direito, tendo em vista o princípio que deu origem ao artigo 8.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, por se tratar de norma excepcional, e, portanto, de interpretação restrita.

E' o que nos parece.

C.A.C., em 4 de setembro de 1956. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES.

VOTO EM SEPARADO

Com a devida vênia do ilustre Relator, discordo do seu brilhante Parecer naquilo que se refere à negada correlação de matérias entre Direito Romano e Prática de Processo Civil e Comercial. Discordo porque vejo em ambas as matérias a mais perfeita, estreita e recíproca relação, exatamente na forma exigida pela lei que disciplina o assunto de acumulação de cargos públicos.

Com efeito, no curso de Direito Romano estuda-se a defesa dos direitos, capítulo que cuida da *ação* (*actio juris*), sua classificação, as partes e a representação judicial, nascimento e extinção das ações, concurso de ações (*concursus electivus*), as fases de desenvolvimento do processo civil romano, o processo das *legis actiones*, o processo *per formulas*, a estrutura da fórmula, as formas extraordinárias (*per formulam arbitrariam*) de intervenção do magistrado (*interdictum, decreta, stipulationes pretoriae, missiones in possessionem, restitutiones in integrum*) e o processo extraordinário. Tudo isso é processo civil. Até a nomenclatura é a mesma, a despeito de tôda a evolução experimentada pela processualística.

Embora o processo romano fôsse rudimentar e, se assim podemos dizer, grosseiro, foi o ponto de partida de tôda a processualística moderna revigorado com o Direito Canônico. Sei que o insigne Relator isso não nega, pois o que não admite é a correlação de matérias. Nada obstante, essa correlação, essa inter-relação, essa "relação imediata e recíproca entre os conhecimentos específicos" que se ensina em uma quanto em outra cátedra, existe, e é de uma evidência quase material.

Vários institutos processuais do direito moderno — tais como a citação (a princípio *litis denuntiatio* e depois *libellus conventionis*) a contestação da lide (*litiscontestatio*), a reconvenção (*reconventio*), as exceções (*exceptiones*), as contrariedades (*contradictiones*), os recursos (*apellationes*), o concurso de credores (*venditio bonorum*), a adjudicação (*adjudicatio*) e resquícios da *manus injectio* (prisão pública por dívida) — tais como a prisão do depositário infiel e a do devedor de alimentos (admitida, ainda hoje, como exceção, em nossa Constituição Federal), a eficácia da sentença ou a autoridade da coisa julgada (*exceptio rei judicatae vel in iuditio deductae*), encontram correspondentes no Direito Romano.

Eram reunidos, juntados, tratados englobadamente, no Direito Romano, direito substantivo e direito adjetivo, usando a classificação de BENTHAM. Cuidavam os romanos do processo civil conjuntamente com o direito civil porque não viram necessidade,

muito menos razão, para separar ambas as matérias: *omnes autem jus quo utimur, vel ad personas, vel ad res, vel ad actiones.*

E é para notar que foi através do *processo* que o Direito progrediu e em que os magistrados romanos, em vez de criarem direitos novos, elaboraram formulas novas para proteger novas situações jurídicas. Pelo estudo dessas fórmulas é que se verifica como se realizou o progresso do Direito Romano e, por conseguinte, do próprio Direito Processual.

Desde a conceituação jurídica de ação (em seus aspectos subjetivo, objetivo e formal) impõe-se a indagação da fonte romana, já na noção considerada clássica de ULPIANO, reproduzida nas Institutas de JUSTINIANO, de que *Nihil aliud est actio quam ius quod sibi debeatur iudicio persequendi*, já no conceito do jurisconsulto romano CELSO; *Ius percequendi in iudicio quod sibi debetur*, seja, por fim, considerando os antigos intérpretes do Direito Romano que entendiam não ser a ação um *ius* e sim um *remedium juris*, tais como HEINECCIUS e BOHEMERO. E', assim. de perquirir desde o Direito Romano a fixação da possível relação existente entre a ação e o direito, até a segurança, em definitivo, não só da autonomia da ação, como do Direito Processual como distinto ramo do Direito, no dizer de COUTURE.

O nosso Código Civil encerra vários institutos de ordem processual, tais as ações divisórias oriundas da comunhão: ação de divisão (*comuni dividundo*). ação de demarcação (*finium regundorum*) e ação de partilha (*familiae erciscundae*), bem como as ações possessórias e o concurso de credores (*venditio bonorum*), donde se poder inferir a incontrastável unidade da ciência do Direito.

Preceitua o art. 75 do Código Civil Brasileiro que a todo direito (substantivo) corresponde uma ação (direito adjetivo) que o assegura, reprodução de velho aforisma do Direito Romano, (*Nihil aliud est actio quam ius quod sibi debeatur iudicio persequendi*).

Ora, se o Direito Processual, a despeito de sua autonomia, tem tão estreita relação com o Direito Civil e Comercial, tanto que o *processo* é um só, embora com o nome de Processo Civil, por que negar, nessa manifesta interdependência, a correlação com o Direito Romano, fonte de todo o Direito, e esteira por onde se desdobrou o Direito Processual?

O Direito Romano não tem valor meramente histórico, ou de fonte de todo o Direito, porque é tudo isso e muito mais. O Direito Romano é permanente. "em constante evolução, que, no curso de treze séculos, se modificou contìnuamente, adaptando-se às mutáveis necessidades da vida", na lição de CAETANO SCIASCIA.

Dêsse modo, entendo ser imprescindível ao estudo do Direito Romano o conhecimento do Direito Processual, sendo êste integrante daquele ou seu desdobramento e que não se pode conhecer o Direito Processual, mormente para ensinar, sem o conhecimento do *processo* romano, seja do período das *legis actiones*, seja do período *formulário*, seja do período da *cognitia extraordinária*. Em suma, o perfeito conhecimento do Direito Processual implica no conhecimento exato do Direito Romano e o estudo dêste leva-nos, naturalmente, ao estudo daquele. porque são matérias indispensáveis.

Data venia do eminente Relator, se alguém me solicitasse um exemplo de correlação de matérias, nos têrmos da legislação que rege a acumulação de cargos, sem abandonar o rigor que se imprime na interpretação dessa norma de exceção, eu não teria a menor dúvida em afirmar Direito Processual Civil e Direito Romano. Não me ocorreria melhor exemplo, nem mais científico, nem mais fácil de provar.

E' o meu voto.

C.A.C., em 11 de setembro de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Adoto o voto acima.

C.A.C., em 22 de outubro de 1952. — JOSÉ MEDEIROS.

CONCLUSÃO

A Comissão, por maioria, considerada legítima a acumulação da função de Assistente de Ensino junto à cátedra de Direito Romano com o cargo de Professor Catedrático de Prática de Processo Civil e Comercial, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Recife.

C.A.C., em 22 de outubro de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA. — JOSÉ MEDEIROS. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES.

Submeto, nos têrmos do parágrafo 3.º do artigo 15 do Decreto n.º 35.956. de 2 de agôsto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em .... de ..... de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 22.165 — SÃO PAULO

Diferença de horário dos serviços públicos; reclamada pela natureza especial de tal ou qual serviço; não constitui a desigualdade vedada pelo preceito constitucional.

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrentes: JOAQUIM DOS SANTOS e outros.

Recorridos: Departamento de Estrada de Rodagem.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 22.165, em que são recorrentes JOAQUIM DOS SANTOS e outros e recorrido o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo, acorda em 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, unânimemente, não conhecer do dito recurso, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 16 de abril de 1953. — BARROS BARRETO, presidente. — NELSON HUNGRIA, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — JOAQUIM DOS SANTOS e outros, funcionários do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo, onde exercem os cargos de mecânico e artífice na Oficina Central, propuseram contra a Fazenda Estadual e o referido Departamento, transformado em autarquia desde dezembro de 1946 uma ação ordinária para que uma e outro fôssem condenados a pagar-lhes, em relação ao passado e ao futuro o excesso de 2 horas de serviço diário além do período normal, que é de 6 horas, invocando em seu favor o art. 120 do Estatuto dos Funcionários Civis do Estado. Não lograram êxito, porém, quer na primeira quer na segunda instância.

Assim se pronunciou o Tribunal de Justiça paulista: "Inexiste lei que limite, sem possibilidade de aumento ou redução, a 6 horas o tempo de trabalho normal do funcionário público. Ao revés, existe texto expresso colocando na alçada do Govêrno determinar o período de trabalho para cada repartição e do número de horas diárias de trabalho para cada função, não se igualam, nem podiam se igualar, tôdas as funções públicas, nos moldes de prestação de serviço. Diversificam, contando a administração com poderes regulamentares para fixá-los.

E' o que ocorre, na espécie, sem margem a prosperar a pretensão dos autores. Aliás, como observa TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, o Estatuto pôs têrmos à controvérsia semelhante, deixando para os regimentos das repartições a fixação do número de horas diárias de trabalho para cada função". (Tratado de Direito Administrativo, vol. III, pág. 1.213). E o Decreto-lei n.º 6.192, de 30 de agôsto de 1940, no art. 2.º, do expresso, dispõe, que os servidores do Estado, "em trabalho de natureza industrial, são obrigados, *no mínimo*, a 44 horas semanais de trabalho". Isso importa em permitir o estabelecimento de um máximo aquém dêsse período, prevendo-se sempre um mínimo superior a 7 horas, por dia útil".

Inconformados, os autores vieram com o presente recurso extraordinário, que procuram afirmar na letra *a* do atinente preceito constitucional, alegando violação dos arts. 141, parágrafo 1.º e 144 da Constituição Federal. Foi o recurso arrazoado e contra-arrazoado, e a fls. 153 oficiou o Dr. Procurador Geral da República, que opina pelo não conhecimento dêle.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Deixadas à margem a interpretação e aplicação de legislação estadual, exorbitantes do recurso extraordinário, limita-se a questão a

saber se o acórdão recorrido infringiu o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei. Ora, não há desigualdade alguma de tratamento, na diferenciação do horário de serviço público, reclamada pela natureza especial de tal ou qual serviço. Se a administração pública aprioristicamente impõe, em determinados setores um horário mais longo que o comum, assim procede para atender ao interesse geral a que êsses setores servem, e na fixação dos vencimentos dos respectivos funcionários já se leva em conta, naturalmente, êsse *plus* de trabalho.

Desigualdade haveria se, idênticas as funções num mesmo serviço público, houvesse diferença de duração do trabalho diário entre os respectivos exercentes, o que não ocorre no caso concreto.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deixaram de conhecer, por votação unânime.*

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 11-2-57, página n.º 546 — apenso ao número 35.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 24.033 — SÃO PAULO

Prescrição qüinqüenal em favor da Fazenda Pública; dela não há cogitar a respeito de direito que esta reconheceu e declarou. Distinção entre o direito em si e o efetivo cumprimento das sucessivas prestações correlativas.

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrente: ALFREDO BUCHER FILHO.

Recorrida: Fazenda do Estado de São Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário n.º 24.033, em que é recorrente ALFREDO BUCHER FILHO e recorrida a Fazenda do Estado de São Paulo, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, unânimemente, conhecer do dito recurso e dar-lhe provimento, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas "ex-lege".

Distrito Federal, 12 de outubro de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — NELSON HUNGIA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro NEISON HUNGRIA — ALFREDO BUCHER FILHO foi nomeado, em 1925, Fiscal de Rendas do Estado de São Paulo, e em 1933, foi chamado a prestar serviços técnicos na Diretoria Geral da Secretaria da Fazenda. Em 1934, houve reforma dêste, tendo sido majorados os vencimentos dos Fiscais de Rendas, quer na sua parte fixa, quer na sua parte variável, passando esta a ser de 340 cotas, ao invés de 180; no entanto, foi-lhe negado o último aumento e, o que é mais, suprimida, quanto a êle, qualquer percepção de cotas.

Reclamou ao então Secretário da Fazenda, e êste, em 1936 o atendeu, reconhecendo o seu direito às cotas majoradas e determinando o seu pagamento *oportunamente*.

Foi, porém, em vão que pleiteou o efetivo pagamento, e, afinal, sobreveio em 22-5-48 a "Relação Nominal da Assessoria Técnico-Legislativa", que o teria classificado ilegalmente, negando-lhe a qualidade de Fiscal de Rendas efetivo.

Desanimado de lograr êxito na esfera administrativa, resolveu propor uma ação ordinária contra a Fazenda do Estado que foi citada a 28 de fevereiro de 1951. O Doutor Juiz da primeira instância, depois de repelir a preliminar de prescrição, julgou a ação procedente ressalvando apenas a obrigação do autor de restituir o que recebera e mais quanto à parte fixa da sua remuneração, em conseqüência de sua ilegal classificação.

Em grau de apelação, porém, foi a ação julgada prescrita, assim, argumentando o Tribunal de Justiça: "... sem embargo do ato do Secretário, nada impedia que o autor, não sendo desde logo satisfeito em sua pretensão, formulada por via administrativa, como diz ter feito, iniciasse a ação tendente à reparação do seu direito, como agora o fêz, sem embargo algum.

Não se concebe que o credor ficasse inibido de cobrar judicialmente o seu crédito, só porque o devedor recalcitrante e displicente alegasse, quando cobrado, que pagaria

"oportunamente". Escusa habitual de mau pagador.

Conseguintemente, é fora de dúvida que, desde o momento em que por efeito, o autor ficou privado do recebimento das cotas a que se julga com direito, passando a perceber ùnicamente a parte fixa de seus vencimentos, aliás majorada, começou a fluir o prazo prescricional da ação que lhe competia, para haver a reintegração de seu direito violado. Essa reforma, que suprimiu a parte variável dos vencimentos do autor, processou-se em fevereiro de 1934. Admitindo-se que o prazo da prescrição se tenha interrompido com o ato do Secretário que prometeu o "oportuno" pagamento das cotas (C. C., art. 172, V), é certo que, a contar da data dêsse ato — 10 de fevereiro de 1936, recomeçou o prazo a correr, já agora por a metade (Decreto-lei n.º 4.597, art. 3.º).

Segue-se do exposto que, em 10 de agôsto de 1938, a prescrição estava consumada. Alega o autor que, por efeito de reclamações administrativas, ficou suspenso o curso da prescrição. Mas, segundo consta do item 4.º da petição inicial todos êsses processos se iniciaram em 1948 e 1949, quando, portanto, a prescrição já havia muito se consumara.

O direito que acaso assistisse ao autor fenecera 10 anos antes, em 10 de agôsto de 1938, conforme ficou dito".

Daí, o presente recurso extraordinário, com pretendido arrimo nas letras "a" e "d" do preceito constitucional, alegando-se violação do Decreto n.º 20.910, de 1932 e dissídio jurisprudencial.

A fls. 104, oficiou o Dr. Procurador Geral da República, que opina pelo não conhecimento do recurso.

E' o relatório.

VOTO

O despacho do Secretário da Fazenda que reconheceu o direito do recorrente foi assim concebido: "O Secretário do Estado dos Negócios da Fazenda declara que, competem os vencimentos fixos de Cr$ 875,00 mensais aos Fiscais de Rendas Adidos à Secretaria da Fazenda, Srs. JOÃO PIMENTA, ALFREDO BUCHER FILHO e JOSÉ PESSOA DE MORAIS SALES, sendo pagas as cotas que lhes são devidas, oportunamente".

Para logo se verifica que ao recorrente foi assegurado direito aos mesmos vencimentos dos Fiscais de Rendas efetivas. Há que distinguir entre êsse direito e o efetivo recebimento das cotas.

Quanto ao primeiro não há falar-se em prescrição, porque é inadmissível que alguém tenha ação judicial contra a Administração Pública para pleitear direito que esta lhe reconheceu de modo categórico.

No tocante à percepção real das cotas, já se poderia falar em prescrição, mas esta, no caso, não poderia correr, pois o pagamento dependia, para sua "oportunidade", como é óbvio, do expediente necessário para a verificação e cálculo das cotas vencidas em vários exercícios financeiros.

E o art. 4.º do Decreto n.º 20.910, de 1932, é claro: "Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida e certa, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la".

Só em 22 de maio de 1948 é que, em face da classificação feita pela Assessoria Técnico-Legislativa, voltou a ser negada ao recorrente a sua plena equiparação aos Fiscais de Rendas efetivos, ou, seja, o seu direito à percepção das cotas.

Daí, exclusivamente daí, é que começou a correr a prescrição. Ora, a 23 de fevereiro de 1951, quando a Fazenda Estadual foi citada para a ação, a prescrição qüinqüenal ainda estava longe de se consumar.

Isto pôsto, conheço do recurso, pelo seu duplo fundamento, e lhe dou provimento, para que o Colendo Tribunal "a quo" decida "de meritis" a apelação interposta pela ora recorrida.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Conheceram do recurso, a que deram provimento, por unanimidade de votos.*

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA, substituto do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 4-2-57, página n.º 414 — apenso ao n.º 29).

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

EMBARGOS DE NULIDADE E INFRINGENTES NA APELAÇÃO CÍVEL N.º 26.291

Funcionários municipais. Equiparação de vencimentos.

Ação ordinária para efeito de equiparação de vencimentos de inativos a outros padrões: sua improcedência por falta de amparo legal.

A lei nova, sem efeito retroativo e aplicando sòmente aos casos por ela regulado, não pode ser invocada, mormente quando dúvida alguma foi oposta à sua execução".

Relator: Sr. Des. AUGUSTO SABOIA DA SILVA LIMA.

Embargantes: EULINA DA COSTA e SÁ e outras.

Embargada: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DO TERCEIRO GRUPO DE FLS. 83

Vistos e examinados êstes autos de embargos na apelação cível n.º 26.291, em que são embargantes Eulina da Costa e Sá e outras e embargada a Prefeitura do Distrito Federal:

Acórdão os Juízes do 3.º Grupo de Câmaras Cíveis, por votação unânime, em desprezar os embargos.

O V. acórdão embargado merece ser confirmado pelos seus fundamentos, pois o pedido dos AA. embargantes não tem amparo legal.

Com efeito, diz o V. Acórdão, se, por um lado, o disposto no art. 193 da Constituição Federal é norma política meramente programática e trata simplesmente da revisão dos proventos da inatividade quando, por determinadas circunstâncias, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, por outro lado, nem a Lei n.º 488, de 1948, de âmbito federal, nem a lei municipal número 260, daquele mesmo ano, nem tampouco a Lei n.º 150 também de 1948 beneficiam as autoras ou amparam o seu pretenso direito, eis que regulam espécies e hipóteses diversas. Foi, aliás, o que também reconheceu, neste particular, a sentença recorrida.

Entretanto, no que concerne à lei nova, a saber, a lei n.º 708, de 4 de julho de 1952, é bem de ver que o novo diploma legal não tem aplicação ao caso, pois as autoras e a ré não põem em dúvida a sua aplicação a partir de sua vigência. Destarte, não podia o Dr. juiz *a quo* julgar procedente, mesmo em parte, a ação, com fundamento na nova lei sobrevinda no curso da causa e que nem sequer foi invocada pelas autoras.

Ora, se não está em causa a lei nova, se as autoras não pleiteiam qualquer direito decorrente dessa mesma lei e se dúvida não há sôbre os benefícios que o novo diploma legal concede às autoras a partir de sua entrada em vigor, ou seja, a partir de 4 de julho de 1952 não cabe ao poder judiciário reconhecer um direito que já é de si mesmo expressamente reconhecido por essa mesma lei. E' indubitável que o pedido das autoras tem que ser examinado à luz da legislação anterior, é fora de dúvida que se as autoras não têm direito à pretendida equiparação de seus vencimentos a partir de sua inatividade aos dos funcionários de igual categoria em atividade".

De fato, no decorrer da ação, ocorreu a publicação da Lei n.º 708, de 4 de julho de 1952 que apenas estendeu aos jubilados ou aposentados os benefícios da Lei n.ª 156 de 1948.

A situação que se apresenta é, portanto, bastante clara. Para os aposentados e jubilados não existia texto legal, que lhes assegurassem àquelas vantagens conferidas aos ocupantes de cargos idênticos, quando em exercício. Veio a Lei n.º 708, que supriu a lacuna, assegurando tais direitos a partir de sua vigência, é claro, aos jubilados ou aposentados na Prefeitura.

O artigo 1.º apenas fêz alusão à Lei número 156 para estender aos aposentados e jubilados os benefícios que aquele diploma previa para os servidores aposentados por motivos expressos lá. Quer dizer: A partir da Lei n.º 708, além dos casos previtsos na Lei n.º 156, também os aposentados ou jubilados passariam a ter os mesmos direitos dos servidores em exercício.

A lei evidentemente não concedeu quaisquer vantagens anteriores à sua vigência o que sòmente de modo expresso poderia fazê-lo.

O artigo 2.º da mesma Lei n.º 708 apenas abriu crédito para o pagamento de diferenças devidas, não a professôras aposentadas por fôrça da Lei n.º 156, mas de todos aquêles. que por ela foram beneficiados, ou seja, os aposentados por doenças graves ou incuráveis.

Indiscutível, portanto, que sòmente a partir de sua vigência assegurou a Lei n.º 708 os benefícios prescritos pela Lei n.º 156, de 148, aos jubilados ou aposentados.

Em face do exposto, são desprezados os embargos.

Rio de Janeiro, em 9 de maio de 1956. — A. SABOIA LIMA, Presidente com voto e Relator.

Registrado no *Diário da Justiça* de 28-3-57, páginas ns. 1.007-8 — apenso ao n.º 72.

Fábrica Nacional de Motores S.A. - Discurso do Diretor Administrativo e Financeiro, proferido na Assembléia de 30-4-57.

A Revista do Serviço Público consagrou o seu Editorial do mês de janeiro de 1956 à Fábrica Nacional de Motores S.A., nêle se consignando mais uma vitória alcançada no domínio da gestão das emprêsas estatais.

Ressaltamos que é sempre possível obter resultados compensadores e uma administração eficiente nas emprêsas estatais, desde que os problemas sejam equacionados e conduzidos por dirigentes hábeis.

Constitui depoimento do que afirmamos o discurso de despedida do Diretor Administrativo e Financeiro, Dr. CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA, pronunciado na Assembléia de 30-4-57 no qual alinha os principais resultados alcançados no seu setor de atividades.

A *Revista* terá sempre prazer em poder registrar resultados semelhantes obtidos em outros setores de atividades de emprêsas estatais ou paraestatais, como o faz agora publicando o referido discurso.

Senhor Representante da União
Senhores Acionistas
Meus companheiros de Diretoria
Meus colaboradores e amigos.

No momento em que expira o meu mandato e é eleita a nova Diretoria, achei de meu dever alinhar algumas palavras, à guisa de despedida.

É o acionista que fala agora, aquêle que sempre admirou, no processo democrático da substituição, uma feliz oportunidade para a renovação de valores.

Sejam, pois, minhas palavras, o testemunho de uma recordação e o registro de uma experiência vivida.

Ainda como técnico do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, chefiei a equipe incumbida do minucioso estudo, que precedeu à primeira contribuição financeira e demais medidas complementares, cujo advento marcou, por certo, o início da marcha ascensional percorrida por esta Fábrica.

Indicado, pelos então dirigentes daquele Banco, para compor a Diretoria da F.N.M., confesso que recebi a escolha, com reserva, pois temi, por momentos, a tarefa que nos esperava, achando-a humanamente insuperável.

Orgulho-me de haver participado de uma Diretoria, que recebeu, como acêrvo, u'a massa quase falida e restitui ao Brasil, após três anos de desvelados esforços, a Fábrica Nacional de Motores dos dias de hoje.

Naquela época, embora recente, vários males debilitavam o organismo da grande emprêsa, fazendo que a desconfiança, ou, talvez mesmo um sentimento de comiseração, lavrasse, entre todos aquêles que conheciam de perto a F.N.M. e com ela entretinham relações.

Os fornecedores, nacionais e estrangeiros, duvidavam da possibilidade de ver liquidados os seus créditos e não se encorajavam a novos fornecimentos.

Os empregados da Fábrica sofriam profundo desencantamento, com os baixos salários e a insegurança do emprêgo, marcando de incertezas o seu futuro. Muitos haviam desertado e os que resistiam, mais por motivos patrióticos, não escondiam as suas apreensões, confirmadas até por atraso em pagamento de salários.

Os Bancos, a não ser os estabelecimentos oficiais onde a F.N.M. possuía alguns débitos congelados, esquivavam-se em realizar transações, procurando explicar o seu desinterêsse, pelo fato de não desejarem negociar com entidades do Govêrno.

Os acionistas não mantinham sequer a esperança de ver retribuídas as suas ações, considerando talvez um ato de desprendimento a participação financeira em favor de uma emprêsa que em vão procurava rumo certo.

Na parte financeira, jamais os seus balanços apresentaram lucros. Surgia mesmo, a título de consôlo, a débil explicação de que o prejuízo estava sendo cada vez menor.

Entretanto, em maio de 1954, quando teve início o mandato que ora se finda, tais prejuízos acumulados elevavam-se, como se sabe, à soma de 80,5 milhões de cruzeiros.

Além disso, a emprêsa contraíra os seguintes débitos:

— 40 milhões de cruzeiros no Banco do Brasil

— 22 milhões de cruzeiros nos Institutos de Previdência

— 8 milhões de cruzeiros nos fornecedores nacionais

— 300 mil dólares na Alfa Romeo italiana.

Reinava, em suma, um desânimo geral, interna e externamente. Era a Fábrica um exemplo a mais dos maus resultados da intervenção governamental, constituindo prêsa fácil para os detratores contumazes.

* * *

Hoje, meus senhores, aquêle quadro modificou-se.

Sob a orientação de uma Diretoria coesa, formada de técnicos, resistentemente imunes ao virus da política, foi possível edificar, em silêncio, a

majestosa coluna, que é a F.N.M., testemunho da capacidade de realização de nossos irmãos brasileiros.

Em sua esplêndida eloqüência, simboliza o poder criador do elemento humano do meu país, quando se lhe satisfaz o anseio instante, de possuir, como chefes, homens de mãos limpas e propósitos honestos, capazes de criar-lhe, com a sua resistência heróica, um clima de tranqüilidade e trabalho, exigido pelos superiores interêsses do Brasil.

Permitam-me que resuma, agora, alguns resultados principais, obtidos no meu setor de atividades.

Em três anos de concentrados esforços, foi possível:

a) liquidar todos os débitos da emprêsa;

b) absorver o prejuízo acumulado em exercícios anteriores;

c) criar e consolidar o seu crédito, mediante rigorosa preocupação de pagamentos em dia;

d) inaugurar uma rêde de linhas de crédito, entre Bancos particulares da maior idoneidade, oito estabelecimentos, que realizaram, sòmente em 1956, operações de desconto e caução num montante de 142,5 milhões de cruzeiros;

e) abrir conta caução no Banco do Brasil, no limite inicial de 50 milhões de cruzeiros, progressivamente majorado até os 200 milhões de hoje;

f) investir cêrca de 60 milhões de cruzeiros em novas máquinas;

g) pagar dividendos aos acionistas privados, cobrindo o período a partir de 1948;

h) receber a maior parte dos créditos antigos, em favor da F.N.M., alguns datando de 1949;

i) introduzir o método de previsão financeira, para a melhor orientação das finanças da emprêsa;

j) manter, mesmo em condições adversas, o seu equilíbrio financeiro, apesar da reconhecida insuficiência de capital de giro;

k) obter, em três exercícios consecutivos, os seguintes montantes de lucros:

1954 — 53,6 milhões de cruzeiros
1955 — 291,5 milhões de cruzeiros
1956 — 412,5 milhões de cruzeiros

De outra parte, procuramos influir, por experiência administrativa, acumulada no Brasil e no estrangeiro, e convicções pessoais, inspiradas na doutrina socialista cristã, na execução de uma política de relações humanas no trabalho, ditada pela preocupação do aumento da produtividade, que tem feito desta Fábrica exemplo admirado.

Semelhante política foi traduzida em medidas concretas de melhoria das condições de vida do pessoal, pois julgamos que a dedicação ao trabalho deva ser recompensada com pagamento justo.

Sem vocação política e observando, com reserva, os métodos que, nesse domínio, têm sido empregados no Brasil, preferimos adotar medidas concretas de benefício social, ao invés de usá-las como temas de arrojadas promessas, as quais só conseguem iludir a prazo curto. As relações de trabalho dentro e fora de uma emprêsa reclamam, como insubstituíveis condições, a verdade e a sinceridade de propósitos.

Concedeu a atual Diretoria os seguintes benefícios:

a) seis aumentos de salários, de 1954 até hoje, com vistas em corrigir os baixos níveis existentes e recompensar o pessoal pela acentuada melhoria de produtividade;

b) o sistema de participação nos lucros, indicado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;

c) o seguro de vida em grupo, por conta da Fábrica;

d) o salário-família, nas mesmas bases em uso nos serviços públicos;

e) promoveu e executou várias medidas de interêsse social, relativas à construção de novas residências, à assistência médica e alimentar, ao treinamento e aperfeiçoamento do pessoal segundo consta dos relatórios publicados.

Como parte ainda, de um programa de relações humanas no trabalho, procurou manter o pessoal constantemente informado sôbre os assuntos de interêsse geral da companhia. Mediante comunicações orais e escritas, inclusive por meio de "placards" de faturamento, praticou um moderno sistema de gestão industrial, onde cada indivíduo é tratado como pessoa humana, digna de respeito.

Compreende-se, pois, que a presença da Fábrica seja viva em todos os rincões do Brasil, granjeando, hoje, admiração e respeito de seus próprios empregados, dos meios parlamentares e administrativos, das classes armadas, dos círculos financeiros, da indústria, do comércio, da opinião pública brasileira e até de outros países.

Guardo, assim, a íntima convicção de haver participado de uma Diretoria que bem soube cumprir o seu dever.

* * *

Agora, no entanto, foi ela dividida. Dois de seus membros continuarão a árdua luta, sendo os outros dois substituídos.

É o momento, pois, de reflexões.

Aqui ficarão o Diretor-Presidente, investido das altas funções de coordenador da direção geral da Fábrica e o Diretor-Industrial, responsável pelos pesados encargos de fabricação de seus veículos.

São substituídos o Diretor-Comercial e o Diretor Administrativo e Financeiro. O primeiro, além da tarefa de orientar a distribuição de caminhões, é incumbido de adquirir as vultosas partidas de material, exigidas pelo abastecimento da Fábrica. Ao segundo, cabe, não só a orientação geral da parte administrativa, mas, e principalmente, o trato direto com as elevadas somas requeridas pelo financiamento das operações da emprêsa.

Com um faturamento global de 1 bilhão e 700 milhões de cruzeiros, ocorrido em 1956, podemos ajuizar a importância que representa a direção da emprêsa.

Todavia, o cargo de diretor envolve responsabilidades imensas e desveladas preocupações, dirigidas à defesa dos superiores interêsses da Fábrica, impondo, por isso mesmo, um regime de tempo integral.

À essa altura, apraz-me declarar que saio da F.N.M. como aqui entrei, com a cabeça erguida e a alma leve, pela consciência do dever cumprido.

Saio, portanto, tranqüilo.

Acalento a certeza, muito íntima, de que esta obra prosseguirá.

Disto dão prova a indestrutível união da equipe da F.N.M., forjada em duros embates, bem assim as qualidades marcantes de patriotismo e independência de caráter, que assinalam as personalidades dos colegas de Diretoria, com quem convivi e que aqui permanecerão.

Auguro, sinceramente, que a nova Diretoria, para o bem da Fábrica, prossiga essa tradição de entendimento e união de vistas.

De minha parte, manterei sempre vivo o entusiasmo pela F.N.M., prometendo, pelo menos como acionista, visitá-la uma vez ao ano.

Só me resta alcançar, num fraternal abraço, os amigos e colaboradores que aqui encontrei, cuja lealdade e dedicação, foram, para mim, poderoso estímulo.

Mantenho a fé robustecida em que sòmente o esfôrço honesto e pertinaz, despendido no interêsse do bem comum, conseguirá, pela eloqüência de seus efeitos, modificar, algum dia, os métodos e o panorama do meu país.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Arco-Iris — Divulgação do Centro de Estudos Comparativos — Ano V — N.º 35 — Março-abril de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Boletim — Órgão oficial da Universidade do Brasil — Ano IX — 8 de março de 1957 — N.º 10 — Rio de Janeiro — Brasil.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXXII — N.º 241 — Dezembro de 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.

Boletim do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade da Bahia — Vol. 2 — N.º 3 — Agôsto de 1956 — Salvador — Estado da Bahia — Brasil.

Boletim Mensal — da Federação das Indústrias do Distrito Federal — Departamento de Produtividade — N.º 27 — Fevereiro de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Boletim Social — Órgão da União Beneficente dos Subtenentes e Sargentos de Mato Grosso — Ano XXIV — Edição especial — Jan./Fev./Março de 1957 — Campo Grande — Estado de Mato Grosso — Brasil.

Chronique de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) — Vol. II — N.º 1 — Janvier 1957.

Chronique de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) — Vol. II — N.º 2 — Février 1957.

Ciencias Sociales — N.º 39 — Volumen VII — Setiembre de 1956 — Organizacion de los Estados Americanos.

A Defesa Nacional — Revista de Assuntos militares e estudos brasileiros — Ano LXIV — N.º 512 — Março de 1957 — Ministério da Guerra — Rio de Janeiro — Brasil.

... *de Portugal para o Brasil* — Publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa — Ano IX — N.º 2 — Fevereiro de 1957.

Informacion Juridica — del Ministerio de Justicia — Comision de Legislacion Extranjera — Nums. 164-65 — Enero-Febrero 1957 — Madrid — España.

IPASE 1956 — Atividades e resultados. Serviço de Publicidade. Relatório e Balanço geral da autarquia em 1956.

Jurisprudência e Doutrina — Revista trimestral para divulgação exclusiva de matéria jurídica — N.º 23 — Julho-Agôsto-Setembro de 1956 — Fortaleza — Estado do Ceará — Brasil.

Mensagem Econômica — Revista da Associação Comercial de Minas — Ano V — Março de 1957 — N.º 51.

Polônia de Hoje — Boletim mensal do Bureau de Informações Polonesas — Ano I — N.º 23 (74-75) — Fevereiro-março de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Revista Brasileira de Odontologia — Publicação bimestral de cultura odontológica de propriedade da Associação Brasileira de Odontologia — Ano XV — N.º 85 — Janeiro-Fevereiro de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Revista de Derecho — Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de "San Andres" — Nºs. 25-26 — Años VII/VIII — La Paz — Bolívia — Diciembre 1955 — Março 1956.

Revista de Finanças Públicas — Ano XVII — N.º 193 — Jan./Fev. de 1957, editada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro — Brasil.

Idem — Ano XVII — N.º 194 — Março-Abril de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Publicação quinzenal, sistematizada e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões, administrativas e judiciárias, sôbre matéria fazendária — Ns. 1 e 2 — Ano XXVIII — 31 de janeiro e 28 de fevereiro de 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

Rodovia — Única revista brasileira de técnica e divulgação rodoviária — Ano XVIII — N.º 202 — Dezembro, 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.

Tchecoslováquia — Revista editada pela legação da República Tchecoslovaca — N.º 4 — 1957 — Rio de Janeiro — Brasil.

COLABORAM NESTE NÚMERO

LUCIANO MESQUITA — Iniciou suas atividades no Serviço Público Federal, em 1938, como auxiliar de escritório do Departamento de Administração do Ministério da Viação e Obras Públicas. Em 1943, ingressou na Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, havendo-se transferido, em seguida à extinção dêsse órgão, para a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. onde foi relator de orçamento do M.V.O.P. Estêve a serviço do Gabinete Civil da Presidência da República, no Govêrno do Marechal Eurico Dutra, como assistente técnico do referido órgão. Em 1950, ingressou no Senado Federal como Assessor Técnico de Orçamento, passando, pouco depois, a exercer o cargo de Assessor Legislativo. E' antigo colaborador da *Revista do Serviço Público*, sendo alguns de seus trabalhos publicados em separata. Lecionou nos Cursos de Administração do D.A.S.P. e foi um dos técnicos em pesquisas, do Instituto Brasileiro de Administração Pública, da F.G.V. Exerceu por algum tempo as funções de Assistente do Diretor Econômico Financeiro da Petrobrás S.A.

JURANDIR COELHO — Auditor do Tribunal de Contas, por concurso. Ex-assistente de Administração, tendo chefiado a Seção de Pesquisas da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Organizador da Coletânea de ensaios: *Teoria e Processo do Orçamento*, publicada pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P.

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH — Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura, atualmente dirigindo o Departamento de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; ex-Diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., ex-Diretora da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.; ex-Diretora dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; ex-Diretora do Serviço de Planejamento da Secretaria de Administração da Prefeitura do Distrito Federal.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1957

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Diretor - AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

Redação e Administração

TELEFONES: Redação ..... 42-7937 / 22-9961 Ramal 515

Administração ... 22-9961 » 527

Expedição ..... 42-7141 / 22-9961 » 555

Endereço telegráfico: REVISDASP

Expediente

Assinatura anual	Cr$ 100,00
Assinatura anual para o exterior	Cr$ 200,00
Número avulso	Cr$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

FINANÇAS PÚBLICAS

I — RECEITA E DESPESA DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO — 1954

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	ARRECADAÇÃO (Cr$ 1 000)					
	TOTAL GERAL	UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS		
				Total	Capital	Interior
Rondônia	(1) 6 404	(1) ...	—	6 404	3 508	2 896
Acre	(1) 4 083	(1) ...	—	4 083	1 300	2 783
Amazonas	285 873	85 265	170 574	30 034	(2) 19 570	(2) 10 464
Rio Branco	(1) 1 952	(1) ...	—	1 952	1 952	—
Pará	562 236	237 506	237 114	87 616	45 702	41 914
Amapá	(3) 3 488	(3) ...	—	3 488	2 247	1 241
Maranhão	271 290	64 084	172 556	34 650	15 283	19 367
Piauí	151 649	30 490	100 044	21 115	6 506	14 609
Ceará	593 161	227 284	296 357	69 520	46 479	23 041
Rio Grande do Norte	199 733	48 685	117 032	34 016	13 993	200 023
Paraíba	411 071	114 358	223 300	73 413	(2) 20 750	(2) 52 663
Pernambuco	2 355 696	1 176 222	838 193	341 281	238 227	103 054
Alagoas	266 340	84 905	136 269	45 166	20 651	24 515
Sergipe	203 803	62 515	104 729	36 559	22 588	13 971
Bahia	2 376 277	769 838	1 314 955	291 484	157 261	134 223
Minas Gerais	4 797 930	1 564 227	2 777 126	456 577	120 347	336 230
Espírito Santo	732 966	119 787	549 028	64 151	33 283	30 868
Rio de Janeiro	2 377 954	867 134	1 208 676	302 144	109 491	192 653
Distrito Federal	16 502 559	11 186 440	5 316 119	—	—	—
São Paulo	32 778 956	16 292 567	13 244 421	3 241 968	2 109 095	1 132 873
Paraná	2 392 847	720 886	1 432 447	239 514	80 858	158 656
Santa Catarina	1 078 410	412 349	556 157	109 904	10 404	99 500
Rio Grande de Sul	6 046 895	2 807 778	2 730 276	508 841	224 410	284 431
Mato Grosso	222 415	58 544	134 970	28 901	3 255	25 466
Goiás	345 639	76 516	223 794	45 329	11 168	34 161
BRASIL	(4) 74 973 197	(4) 37 010 950	31 884 137	6 078 110	3 318 328	2 759 782

FONTES — Contadoria Geral da República e Conselho Técnico de Economia e Finanças.

(1) A receita federal está incorporada á arrecadada no Estado do Amazonas. — (2) Dados do orçamento de 1955. — (3) A receita federal esta incorporada á arrecadada no Estado do Pará — (4) Inclusive 3570 milhares de cruzeiros correspondentes aos impostos arrecadados pela Delegacia do Tesouro em Nova Iorque.