

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

44



DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> andares  
Rio de Janeiro  
Brasil

ENDERÉSCO TELEGRÁFICO: DASP

---

DIRETOR-GERAL  
João Guilherme de Aragão

---

DIRETÓR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO  
Antônio Barsante dos Santos  
DIRETÓR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS  
Carlos Mário Faveret  
DIRETÓR DA DIVISÃO DE PESSOAL  
Paulo Poppe de Figueiredo  
DIRETÓR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO  
Mário Lopes

---

DIRETÓR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO  
Wilson de Souza Aguiar  
DIRETÓR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO  
Manoel Caetano Bandeira de Mello  
DIRETÓR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO  
Waldir dos Santos  
CONSULTOR JURÍDICO  
Clenício da Silva Duarte

---

DIRETÓR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL  
Lucílio Briggs Brito  
DIRETÓR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO  
Augusto de Rezende Rocha



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XX

MARÇO - 1957

VOL. 74 - N 3

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

- O sistema do mérito e o ensino ..... 259

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

- ✓ Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça — Jurandyr Coelho ..... 261  
    ✓ Análise das principais teorias de organização — (II) — Beatriz Marques de Souza Wahrlich ..... 289  
    ✓ Planejamento e organização de um Serviço de Registro, Arquivo e Estatística Médica em um Hospital Infantil — Humberto Ballariny ..... 304  
    ✓ O futuro da diplomacia — Georges D. Landau ..... 317

### ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

#### Educação

- ✓ Ciência e arte de educar — Anizio Teixeira ..... 323  
    ✓ O Instituto Colombiano de Especialização Técnica no Exterior (I.C.E.T.E.X.) — Antonio C. Cortés ..... 335

### ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- ✓ A reforma do Código de Obras do Município de Recife — Antônio Delorenzo Netto ..... 341

### DOCUMENTÁRIO

- ✓ Os materiais estratégicos — Fatores do poder nacional — Cel. Edgar Álvares Lopes ..... 348

Págs.

## DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

## PARECERES

Consultor Geral da República	
Inclusão da Taxa de previdência na isenção de impostos concedida por lei à Petrobrás .....	366
Aplicação do art. 23 do ato das Disposições Constitucionais Transitorias .....	366
Revisão de inquérito administrativo de que resultou demissão de ex-servidor .....	368

## Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Conselho Federal de Contabilidade, incidência do disposto no art. 16, da Lei nº 2 745, de 1956, ao seu pessoal .....	371
Assessor do Plano S.A.L.T.É. Natureza jurídica da função .....	372
Corporações de práticos. Natureza jurídica. Direitos e vantagens do pessoal que integra essas corporações .....	374

## Comissão de Acumulação de Cargos

Professores horistas do Pedro II. Não se compreendem entre aqueles que acumulam .....	377
Função de médico e cargo de Professor Catedrático da cadeira de Higiene e Odontologia Legal. Lícita a acumulação .....	378

## ACÓRDÃOS

## Supremo Tribunal Federal

Equiparação de estipêndios do diretor da Secretaria do Tribunal de Justiça, em relação ao Diretor da Secretaria da Assembléia Legislativa. Compete aos Tribunais apenas propor ao Poder Legislativo a fixação dos vencimentos dos cargos das respectivas Secretarias (Constituição Federal, art. 97, nº II) .....	380
Custas. Justiça do Trabalho. Emprésa incorporada totalmente ao Patrimônio da União. A União não está sujeita ao prévio pagamento das custas .....	381
Funcionário de autarquia é equiparado a funcionário público para efeitos criminais. Competente o Tribunal de Recursos como instância superior para apreciar os recursos da primeira instância .....	382

## Tribunal Federal de Recursos

Lei nº 2 284, de 9 de agosto de 1954. Não se pode tachar de inconstitucional o seu art. 1º, por decorrer de sua aplicação a atribuição de vantagens patrimoniais dos extranumerários, equiparados, «para todos os efeitos», aos servidores efetivos que exerçam funções idênticas .....	385
---	-----

## NOTAS

O Centenário de Woodrow Wilson .....	395
Atualização dos Índices da Revista do Serviço Público .....	402
XI Congresso Internacional de Organização Científica .....	403
«Liberdade religiosa no Brasil» .....	405

## Notas Bibliográficas

Poder Legislativo — Estudos Constitucionais, Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro 1956 — Relator João Mangabeira ..	406
Publicações Recebidas .....	408
Colaboraram neste número .....	409

## *O Sistema do Mérito e o Ensino*

**N**ENHUM instrumento de aferição da eficiência quantitativa e qualitativa do ensino é mais valioso do que o concurso para preenchimento dos cargos públicos. Isso se deve ao fato de que a grande variedade das funções compreendidas na órbita dos serviços do Estado moderno põe em jogo conhecimentos de toda natureza, desde as noções gerais mais elementares até os mais especializados e complexos conceitos que a inteligência humana é capaz de conceber. E como tais conhecimentos são ministrados através do aparelhamento educacional comum, os concursos para os cargos públicos adquirem o cunho de um teste completo do rendimento do ensino, em todos os ramos e graus que este último comporta.

A riqueza de sugestões e de advertências que um teste dessa espécie pode proporcionar ao planejamento dos sistemas educacionais é tão ampla, que chega a surpreender o pouco interesse que por ela manifestam os nossos educadores.

No seu aspecto subjacente de pesquisa pedagógica, e por força mesmo da sua instituição como atividade constante, os concursos para ingresso no funcionalismo público oferecem a vantagem de apresentar indicações que se renovam com muita freqüência, e que, portanto, asseguram bases sempre atualizadas ao trabalho do estudioso das questões da pedagogia prática.

Eis aí mais uma razão a recomendá-los ao interesse dos círculos orientadores do ensino, onde será fácil reconhecer que não há muitos outros processos igualmente capazes de proporcionar uma verificação simultânea e fidedigna dos problemas do rendimento didático, da adaptação dos currículos às realidades da vida prática, das variações locais da eficiência dos métodos de aprendizagem.

Não se pode esperar que o ensino se desenvolva de maneira equilibrada e em consonância com as condições gerais da evolução do país, se os recursos de que élé dispuser forem distribuídos empiricamente, por falta de um adequado conhecimento do volume da

*formação de pessoal, nos diversos setores das atividades profissionais.*

*Sob esse aspecto, sobretudo quando, como sucede entre nós, o Estado, na sua função de empregador, domina e orienta quase sózinho os mercados de trabalho, muito se pode lucrar da análise das inscrições aos concursos para o serviço público, de vez que elas, refletindo as proporções entre a oferta e a procura da mão de obra nas diferentes profissões, permitem identificar onde há excesso ou carência de formação de pessoal.*

*Por outro lado, quando se põem em confronto as noções de seleção e de ensino é difícil omitir a motivação com que os concursos para ingresso nos quadros do funcionalismo beneficiam a missão dos educadores, através do estímulo e da influência salutar que exercem sobre a juventude das escolas e as pessoas que lhe devem assistência no âmbito familiar. Daí não decorre, apenas, um melhor ajustamento de dois fatores indispensáveis ao êxito de qualquer sistema educacional, o interesse do aluno pela aprendizagem e a cooperação do lar à escola — senão também uma concepção mais exata das finalidades do ensino. Como forma de competição em que a vitória cabe aos mais capazes, o concurso contribui para regenerar o ensino e libertá-lo daquela tendência que a alcunha "diplomania" traduz com admirável nitidez.*

*Já se lançou, com pretensões de aforisma, a afirmação de que o Estado como empregador sofre a influência do Estado como educador. A recíproca não é menos verdadeira, e isso se tornará de toda a evidência no dia em que os educadores se detiverem na análise dos resultados dos concursos para os cargos públicos, com o propósito de pesquisar o que eles encerram como advertência e orientação.*

*Num país como o nosso, de grandes contrastes, mas sem grandes conflitos, onde, por isso mesmo, os problemas educacionais tendem a disfarçar sua verdadeira fisionomia, o trabalho de pesquisa se reveste de especial importância. Não se devem, pois, desprezar as oportunidades de realizá-lo e de através dele buscar melhores soluções para a crise do ensino.*

*Eis porque chamamos a atenção dos nossos educadores para o valioso subsídio que lhes oferece o sistema do mérito como instrumento de pesquisa, fator de melhoria das práticas educacionais e estimulante do interesse dos pais e alunos pelas verdadeiras finalidades do ensino.*

## *Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça*

JURANDYR COELHO

### INTRODUÇÃO

O trabalho, cuja publicação ora se inicia, visa a proporcionar ao público conhecimento de alguns aspectos da ação do Tribunal de Contas, especialmente no que se relaciona com as tomadas de contas.

Sem descer a minúcias específicas em que se individualizam as tomadas de contas, a dissertação delineará as características genéricas que comportam tais processos, quando submetidos ao julgamento do Tribunal de Contas.

Para melhor concatenação do assunto, desenvolver-se-ão, inicialmente, algumas considerações de ordem histórica, inclusive legislação, para, em seguida, abordar os aspectos gerais das tomadas de contas, inclusive as dos administradores das entidades autárquicas, quando o Tribunal de Contas funciona como Tribunal de Justiça.

### I

#### DO CONTRÔLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPORTÂNCIA. MODALIDADES. OS TRIBUNAIS DE CONTAS. TIPOS.

*Do contrôle da execução orçamentária. Importância.*

É notório que, como complemento indispensável a boa gestão dos negócios públicos, deve haver contrôle na administração financeira, quer seja êsse contrôle expresso na apreciação de determinado ato ou de um conjunto deles, segundo uma determinada norma e objetivando um determinado fim, quer seja êle um meio assegurador do respeito às regras orçamentárias. A importância desse contrôle se tem feito sentir nas condições históricas as mais diversas. Basta lembrar os procedimentos contra ENGUERRAND DE MARIGNY, ministro de FELIPE IV (1285-1314) levado ao cadafalso; contra NICOLAS FOUCET, ministro da Fazenda de LUIZ XIV, e toda uma série que termina com SANTIAGO NECKER, ministro de LUIZ XVI, os quais sofreram punição pela má administração dos fundos públicos. Assim, prevenindo os excessos, coibindo os abusos e criando um laço de responsabilidade em torno à atuação dos gestores dos fundos públicos, o contrôle da execução orçamentária se apresenta como condição essencial a um bom governo e ordem na administração pública.

*Modalidades de controle*

Na conceituação do controle na administração financeira, a maioria dos autores se inclina de modo geral a considerá-lo do ponto de vista legislativo, judiciário e administrativo, acentuando-se ainda que este último é suscetível de seguinte devisão :

1.º) controle formal (exatidão técnica e jurídica);

2.º) controle intrínseco : quanto ao orçamento em sua economicidade e finalidade.

No primeiro caso, controle formal, verificar-se-ia, por exemplo, se as ordens de pagamento preenchem os requisitos que lhes são necessários, ajustando-as dentro das regras contábeis e verificando, ao mesmo tempo se guardam conformidade com a legislação em vigor. Quanto ao controle intrínseco, a medida serviria como base para uma sadia política de compressão de despesas e também como diretiva a ser seguida na execução total dos programas de trabalho apresentados pelas unidades administrativas.

Não obstante a tradição aceitar a divisão tripartite da fiscalização dos gastos públicos, vai tomando vulto a tendência a se levar em consideração outras formas de controle, que se vêm incorporar àquelas já confirmadas pelo uso. Assim, atualmente, pode ser encarado nas seguintes modalidades :

a) *o controle administrativo* : caracterizado como o exercido hierárquicamente pela administração superior sobre seus subordinados;

b) *o controle judiciário*: aquêle que se processa por meio de Tribunais criados para cumprirem tal finalidade, comumente denominados Tribunais ou Côrtes de Contas;

c) *o controle legislativo*: como o próprio nome o indica, é o que está afeto ao Poder Legislativo, por meio de seus órgãos representativos;

d) *o controle*: exercido por intermédio dos partidos políticos;

e) *o controle popular*, propriamente dito : é aquêle que se liga a um alto grau de politização, como expressão predominante da concepção democrática de um sistema de governo, que dá ao povo efetiva participação nos negócios públicos. Pressupõe, assim, uma certa dosagem de educação política que é raro encontrar-se mesmo nos países que se julgam mais adiantados.

Sobre o controle legislativo é conceito quase que unânime que se apresenta de uma ineficácia a toda prova. A fiscalização dos gastos públicos, já asseverava VEIGA FILHO, é um dos problemas em que falha a intervenção legislativa, por isso que governo e parlamento se sustentam mutuamente, como dois siameses que se não podem desunir. Em verdade, a atribuição de fiscalizar os gastos públicos trai na sua origem uma exigência de ordem legislativa. Seria uma tarefa que deveria competir ao Poder Legislativo, mas devido a inúmeros fatores, não pode ele exercê-la com a eficiência que se devia esperar, chegando mesmo ALLIX a afirmar que ao Parlamento faltam essencialmente a competência e a imparcialidade política, necessárias ao desempenho daquela tarefa.

Postulando tais considerações — a que se alia a observação de BERTHÉ-LEMY — de que o contrôle legislativo é mais teoria do que realidade — tornou-se necessário que tal competência fosse delegada a órgãos específicos que garantissem a moralidade e a legalidade daquela fiscalização e pudessem, como algures se afirmou, “tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas, com o menor sacrifício dos contribuintes”. Por este motivo, ressalta SALANDRA ser dentre as funções conferidas ao Tribunal de Contas a de maior importância aquela referente ao contrôle financeiro.

*Os Tribunais de Contas. Tipos.*

Côrtes ou Tribunais de Contas, — conforme se queira chamá-los, — os ditos órgãos podem ser compreendidos em três grupos diversos :

a) *italiano* (Itália, Holanda, Bélgica, Portugal), também chamado do exame prévio e veto absoluto e impeditivo. Pela sua própria denominação observa-se que há o exame anterior das despesas. A ação do Tribunal se exerce tanto sobre o material como sobre o pessoal. É da sua competência a matéria referente aos decretos de nomeação do funcionalismo público, sua legalidade e também se a receita é compatível para ocorrer a tal despesa. Regula e fiscaliza as garantias, cauções, e fianças fornecidas pelos membros da administração, no momento em que são investidos da função pública. Sua ingerência se verifica, ainda, na tomada de contas dos responsáveis por dinheiros públicos, cabendo-lhe, outrossim, a elaboração e fiscalização dos contratos de direito público, como também, o contrôle de certas verbas, como as destinadas a aposentadorias, pensões, reformas e montepios;

b) *francês* (França, Suécia, Espanha), também chamado do exame *aposteriori*. Nessa modalidade o exame representa mais um consentimento. O veto tem efeito suspensivo e não proibitivo. Há uma frase que caracteriza esse sistema : muita confiança antes e grande fiscalização depois;

c) *belga* (Bélgica), também chamado do exame prévio e do veto limitado. Apresenta, de comum, com o italiano, o exame prévio e, dele se afasta, no veto, que é limitado, constituindo-se, por assim dizer, em sinal de alarme de possível ineficácia da administração.

II

O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL. SÍNTESE HISTÓRICA : A CONSTITUIÇÃO DE 1824. TENTATIVAS DE INSTAURAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTRÔLE : JOSÉ INÁCIO BORGES; BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS; MANOEL ALVES BRANCO.

*Tribunal de Contas no Brasil. Síntese Histórica*

No Brasil, a primeira notícia de que se tem conhecimento a respeito dos traços instituidores da Corte de Contas, em sua função de fiscalização das contas públicas, se encontra no Alvará de 28 de junho de 1808, o qual criou o Erário Régio ou Tesouro Real Público, a par da instalação do Conselho de

Fazenda, êste com a finalidade de administrar, distribuir, contabilizar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos. A distribuição dos ítems compreendidos no referido Alvará assim se disciplina:

- a) Do Erário Régio;
- b) Método de escrituração e contabilidade;
- c) Entrada de rendas;
- d) Despesas;
- e) Balanços que se devem fazer e verificar no Erário;
- f) Conselho de Fazenda;
- g) Despacho dos negócios pertencentes à jurisdição voluntária e contenciosa de Fazenda;
- h) Da natureza, dos empregos e incumbências do Erário Régio.

Não faltariam, por outro lado, em sua contextura, os contornos da apresentação de contas por parte dos responsáveis, prescritos no referido Alvará, título III, ns. I, II, III e IV; título V, ns. I, II, III e IV, bem assim como no título VI, referente à atividade do Conselho da Fazenda e onde AGENOR DE ROURE procurou divisar as origens do Tribunal de Contas no Brasil.

Constituindo-se através desses dispositivos um meio pelo qual se permitiam, em parte, o exercício e a função de controle do Poder Moderador, delineavam-se tão somente, ali, os primeiros indícios de um sistema de fiscalização dos gastos públicos, que só viria à luz muito tempo depois. Mesmo porque naquela época, ante o tremendo descalabro financeiro dominante, as normas contidas naquele Alvará não tinham força, por si mesmas, para o seu exato cumprimento. Com efeito, a anarquia chegara a tal ponto que o Barão do RIO SÉCO, conforme depoimento contido em u'a missiva datada de 1812, adiantava, em razão da escassez de pagamento às diferentes repartições, o dinheiro necessário para tal fim. A Corte era, por isso mesmo, como afirma OLIVEIRA VIANA, o cancro roedor da nossa vitalidade econômica.

Sobressae ainda mais essa particularidade quando se atenta no fato de que — considerando apenas temporária a sua permanência no Brasil — se dispunham os nobres a enriquecer à custa do Estado. Talvez, por êsses aspectos contristadores de tremenda desorganização é que não houvesse elementos para calcular a receita do país, justificando-se a falta do orçamento da despesa, com exceção da Marinha, e também as contas nas diferentes repartições. Por outro lado, em consequência da falta de fiscalização, mostrava-se no país um "deficit" que cada vez mais se avolumava. Já não se pagavam em dia aos empregados públicos, nem os juros dos empréstimos e das letras lançadas em circulação. O orçamento, então, baseava-se no dizer de PEREIRA DA SILVA "no método imoral e funestíssimo de gastar o que bem apetecia sem que se procurasse conhecer com antecedência se lhe sobravam fundos para o pagamento". Ante o exposto, lógico seria que aquêle dispositivo retrocitado se destinasse a ser letra morta e apenas, formalmente, desse uma cobertura de aparência legal para justificar os saques que, então, eram feitas ao Erário Régio.

*A Constituição de 1824*

Vindo a lume a Constituição outorgada pelo Imperador em 1824, foram determinados no Capítulo III, Título IV, artigos 170 e 172, os princípios orientadores que presidiram à administração da Fazenda Nacional pela instalação de um Tribunal sob o nome de Tesouro Nacional, encarregado da Receita e da Despesa da Nação, e pela obrigatoriedade estabelecida da votação anual do orçamento e da lei de tomada de contas, como segue :

“Art. 170. A receita e a despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal debaixo do nome de Tesouro Nacional, onde em diversas estações devidamente estabelecidas em lei se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade em recíproca correspondência com a Tesouraria e autoridade das províncias do Império.

.....

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda havendo recebido dos outros ministros, os orçamentos relativos a despesas de suas repartições apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa Tesouro do ano antecedente, igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas”.

Outrossim, caberia à Câmara dos Deputados, na conformidade do disposto no art. 37 da mesma Carta :

“O exame da administração passada e a reforma dos abusos e nela introduzidos e a discussão da proposta feita pelo Executivo”, competindo a êste, segundo o art. 102 :

“decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela assembléia geral aos vários ramos da pública administração”.

Posteriormente, pelo VISCONDE DE BÁRBACENA, foi apresentado um projeto no qual se estipulava no artigo 10 que :

“Haverá um Tribunal de Revisão de Contas com o seu Regimento...” (*Anais do Senado*, tomo II, pp. 121 e 124).

Comentando tal dispositivo o Ministro TAVARES DE LIRA, em erudito voto, assim se expressou :

“O dispositivo de 23-6-26 foi combatido por BAEPENDI baseado em que “se o Tribunal de Revisão de Contas que se pretende estabelecer se convertesse em Tribunal de Fiscalização das Despesas Públicas antes de serem feitas em toda e quaisquer repartições poder-se-ia colhêr dêle proveito; mas, sendo únicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento de despesa com os nêle empregados”.

*Tentativas de instauração do órgão de controle: José Inácio Borges, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Manoel Alves Branco*

Ainda no mesmo ano, JOSÉ INÁCIO BORGES apresenta na sessão de 6 de julho o delineamento dêsse órgão, composto que seria de homens pobres e independentes e a quem ficaria incumbido o exame das contas para a sua consequente apresentação ao corpo legislativo. Tal projeto sofreu tenaz combate por parte de NOGUEIRA DA GAMA.

Em 1830, BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS afirmava a sua convicção de que :

“Esta Augusta Câmara julgue indispensável êste Tribunal de Contas para examinar o balanço da receita e despesa do Estado; sem êste Tribunal a lei é nula (*Anais da Câmara*, 1830, tomo II pp. 151-161).

Em 1835 e 1838 insistem na necessidade da instalação dêsse órgão CASTRO E SILVA e o MARQUÊS DE ABRANTES.

Em 1840, ALVES BRANCO reafirma a imperiosidade da criação do Tribunal, como instituto fiscalizador e imprescindível auxiliar da Assembléia, no desempenho de sua elevada atribuição de julgar as contas da administração pública.

Em 1845, na sessão de 12 de julho, novamente ALVES BRANCO ofereceu projeto-lei instituindo o Tribunal de Contas, que mereceu de RUY BARBOSA transcrição integral em sua célebre Exposição de Motivos adiante reproduzida.

“Mas, como não é de estranhar, atenta à importância do assunto, a idéia adormeceu, na Mesa da Câmara, dêsse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares”.

Em 1857 e 1879 PIMENTA BUENO e o VISCONDE DE OURO PRÊTO voltam ao assunto até que, em 1890, quando Ministro da Fazenda, RUI BARBOSA, o instituto foi acolhido no sistema brasileiro.

### III

**RUI BARBOSA E O TRIBUNAL DE CONTAS. A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E O DECRETO-LEI 966 A DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890. LEGISLAÇÃO POSTERIOR**

*Rui Barbosa e o Tribunal de Contas*

Que razões justificaram a criação do Tribunal de Contas? Que motivos levaram RUI BARBOSA a propor a sua instalação?

Acreditando lançar os fundamentos de uma radical reforma com a “criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à admi-

nistração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil", o grande brasileiro pôde apresentar como razão de sér de sua pretensão, os seguintes fatores:

a) a necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana em sua missão de prover às necessidades públicas, mediante o menor sacrifício dos contribuintes;

b) a necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, tôdas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso normal;

c) a necessidade de instalar no país o hábito da execução fiel do orçamento e observar escrupulosamente, no regime constitucional em que se ia entrar, o orçamento federal;

d) suprir o então vigente sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução.

Com essa finalidade a Exposição de Motivos consubstancia todo êsse ideal em prol da moralização na aplicação dos dinheiros públicos.

#### A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E O DECRETO-LEI 966-A DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890:

Generalíssimo — O Governo Provisório, no desempenho da missão que tomou aos ombros, propôs ao país uma Constituição livre, que, para firmar as instituições democráticas em sólidas bases, só espera o julgamento dos eleitos da nação.

Outras leis vieram sucessivamente acudir aos diversos ramos da atividade nacional, que só dependiam dêsse concurso, para produzir seus benéficos resultados em proveito do desenvolvimento comum.

Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes.

Refirimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, tôdas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso forçado.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.

O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.

Cumpre acatelar e vencer êsses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem (e são êstes perventura os mais perigosos) em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa pela sua delimitação parlamentar.

Tal foi sempre, desde que os orçamentos deixaram de ser *l'état du roi*, o empenho de tôdas as nações regularmente organizadas.

Não é, todavia, comum o hábito de execução fiel do orçamento, ainda entre os povos que dêste assunto poderiam dar-nos ensinamento proveitoso.

O deficit, com que se encerram quase tôdas as liquidações orçamentárias entre nós, e os créditos suplementares, que, deixando de ser exceção, constituem a regra geral, a imemorial tradição, formando todos os anos um orçamento duplo, mostram quanto estão desorganizadas as nossas leis de finanças, e qual pouco escrúpulo tem presidido à concepção e execução dos nossos orçamentos.

Cumpre à República mostrar, ainda neste assunto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regimen constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.

Se não se conseguir êste *desideratum*; se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.

E, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução.

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por êsse cadiño, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembléias parlamentares.

Já em 1845 entrava na ordem dos estudos parlamentares um projeto de Tribunal de Contas, traçado em moldes estão assaz arrojados por um dos maiores ministros do Império : **MANUEL ALVES BRANCO**.

Eis os têrmos em que se concebia essa proposta do Governo :

“Art. 1.º Além do Tribunal do Tesouro haverá na Capital do Império outra estação de Fazenda, que será denominada — Tribunal de Contas.

“Art. 2.º Este Tribunal será composto de um presidente e três vogais, os quais terão os mesmos ordenados e honras, assim como serão nomeados, da mesma maneira que o vice-presidente, e mais membros do Tribunal do Tesouro.

Art. 3.º O procurador fiscal do Tribunal do Tesouro, e seu ajudante, exercerão perante o Tribunal de Contas as mesmas funções que exercem perante o Tribunal do Tesouro.

“Art. 4.º O Tribunal terá também um secretário, o qual, como o do Tribunal do Tesouro, assistirá às suas sessões, tomará nota dos votos das vogais, lançará os despachos, e finalmente escreverá as atas, e fará tudo o mais que lhe fôr ordenado pelo presidente.

“Art. 5.º Serão anexas ao Tribunal de Contas uma Secretaria e três Contadorias. A Secretaria terá por chefe o secretário do Tribunal, e por oficiais dois escriturários, e dois praticantes; cada uma das três Contadorias porém terá por chefe um contador, e por oficiais dois primeiros escriturários, dos segundos, e quatro praticantes.

“Art. 6.º Todos êstes empregados serão nomeados pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, e terão de ordenado, os chefes 2:400\$000 os primeiros escriturários 1:200\$000 e os segundos escriturários 800\$000.

“Art. 7.º A Secretaria terá a seu cargo a correspondência e expedição das ordens do Tribunal, assim como o livro de assentamento de todos os responsáveis por contas, os quais não poderão tomar posse de seus lugares sem mostrar certidão de assentamento nessa Repartição; cada Contadoria porém terá a seu cargo, por distribuição do presidente do Tribunal, o exame e liquidação de um dos três ramos de contas seguintes ,a saber :

“1.ª Contas das repartições pertencentes ao Ministério da Fazenda.

“2.ª Contas das repartições pertencentes aos Ministérios da Guerra e Marinha.

“3.ª Contas das repartições pertencentes aos Ministérios da Justiça, Império e Estrangeiros.

“Art. 8.º São negócios da competência do Tribunal, e que por isso ficam separados do Tribunal do Tesouro :

“1.º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas seja qual fôr o Ministério a que pertençam mandando-lhes dar quitação, quando cor-

rentes, e condenando-os, quando alcançados, a pagarem o que deverem, dentro de um prazo improrrogável, de que se dará aparte ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, para mandar proceder contra êles na forma das leis, si o não fizerem.

“2.º Marcar aos responsáveis, por dinheiros públicos, o tempo em que devem apresentar suas contas ao secretário do Tribunal; suspendingo os omissos, mandando prender os desobedientes e contumazes, e finalmente julgando à sua relívia as contas que tiverem de dar, pelos documentos que tiver, ou puder obter de quaisquer cidadãos, autoridades ou repartições públicas.

“Art. 9.º O Tribunal de Contas é competente para julgar das provas de fato, deduzidas por documentos justificativos, de quaisquer perdas de dinheiros públicos por casos fortuitos ou força maior; mas se no exame de qualquer conta reconhecer que o responsável cometeu no exercício de suas funções, dolo, falsidade, concussão ou peculato, dará parte ao Ministro da Fazenda para mandar proceder contra o mesmo na forma das leis.

“Art. 10. O Tribunal de Contas poderá delegar nas tesourarias provinciais, ou em comissões de empregados hábeis, que para êsse fim sejam mandados às províncias, o conhecimento em primeira instância das contas de qualquer responsável por dinheiros públicos nas mesmas províncias, à exceção sómente dos inspetores de Fazenda, e tesoureiros gerais.

“Art. 11. O modo de proceder do Tribunal e repartições anexas, será o seguinte, a saber: as contas apresentar-se-ão primeiro na Secretaria, donde serão remetidas à contadaria respectiva. O contador a fará examinar por dois oficiais, tanto no que respeita ao cálculo aritmético, como no que respeito à legalidade da arrecadação ou da despesa, remetendo-a outra vez com um relatório seu à Secretaria. Recebida a conta, o secretário a entregará na próxima sessão do Tribunal ao presidente, que a distribuirá a um dos vogais, o qual, depois de a examinar e fazer examinar pelos outros, a relatará em uma das sessões seguintes para ser discutida e decidida.

“Art. 12. A decisão do Tribunal de Contas será tomada por maioria absoluta de votos, mas o Tribunal não poderá deliberar sem que estejam presente três membros, inclusive o presidente.

“Art. 13. O Tribunal pode proceder à revisão de uma conta já julgada, ou seja a pedido do responsável, sustentado por documentados justificativos havidos depois da sentença, ou seja ex-ofício, por êrro, omissão, ou duplicata reconhecida no exame de outras contas; esta revisão porém não suspende o efeito da primeira sentença.

“Art. 14. Se ainda depois de uma revisão o responsável se julgar com direito de recorrer contra a decisão do Tribunal, por violação de lei ou regulamento, poderá fazê-lo perante o Conselho de Estado, que decidirá a questão com voto deliberativo, não se dando mais lugar a recurso algum.

“Art. 15. O Tribunal poderá também fazer subir consultas a S.M.I., à requisição de qualquer de seus membros, ou do procurador fiscal, principalmente tratando-se de abonar despesas secretas, que aparecerão em alguma conta, ou outros negócios, que pela sua importância e gravidade parecem merecer a imperial resolução, que será logo executada.

“Art. 16. O Tribunal, no exercício de suas funções, se corresponderá diretamente, por intermédio de seu presidente, com tôdas e quaisquer autoridades do Império, as quais tôdas são obrigadas a cumprir suas requisições ou ordens, sob pena da mais restrita responsabilidade.

“Art. 17. O Tribunal apresentará todos os anos, dentro do primeiro mês de sessão legislativa, a S.M.I. e ao Corpo Legislativo um relatório, na qual não só confira o balanço apresentado pelo Governo no ano anterior, com as contas tomadas a êle relativas, justificando-as umas pelas outras, como também se apresentem tôdas as irregularidades, omissões e abusos que tiver encontrado na arre-

cadação, fiscalização e distribuição dos dinheiros públicos, e os defeitos das leis e regulamentos que parecerem necessitar de reforma.

“Art. 18. O primeiro trabalho do Tribunal, depois de instalado, será o recopilar das leis e regulamentos atuais, o que lhe parecer útil para a tomada das contas, apontando o que fôr inaplicável ao estado atual para ser eliminado ou reformado com novas providências, este trabalho será apresentado ao Ministro da Fazenda, que fica autorizado a aprová-lo provisoriamente, sujeitando-o depois à Assembléia Geral Legislativa para definitiva aprovação.

“Art. 19. Ficam revogadas tôdas as leis em contrário.

“Rio de Janeiro, 10 de julho de 1845. — MANUEL ALVES BRANCO.”

Submetido à Comissão de Fazenda na Câmara dos Deputados, foi ela de parecer, aos 6 de agosto daquele ano (n.º 152), que a proposta do governo se convertesse em projeto de lei, apenas com esta emenda ao art. 2.º:

“Depois da palavra — Tesouro — acrescente-se: — e depois de nomeados não podem mais perder os seus lugares sem resoluções da Assembléia Geral, à exceção do presidente, cujo cargo será de simples nomeação temporária.”

Mas, como não é de estranhar, atenta à importância do assunto, a idéia adormeceu, na mesa da Câmara, dêsse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares.

Mas para a edificação republicana esta reforma deve ser uma das pedras fundamentais.

A necessidade de confiar a revisão de tôdas as operações orçamentárias da receita e despesa a uma corporação com as atribuições que vimos de expor, está hoje reconhecida em todos os países, e satisfeita em quase todos os sistemas de governo estabelecidos, que apenas divergem quanto à escolha dos moldes, havendo não menos de quatorze constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas.

Dois tipos capitais discriminam essa instituição, nos países que a têm adotado: — o francês e o italiano.

O primeiro abrange, além da França, os dois grandes Estados centrais da Europa, a Suécia, a Espanha, a Grécia, a Sérvia, a România e a Turquia. O segundo, além da Itália, domina a Holanda, a Bélgica, Portugal, há quatro anos, o Chile há dois, e de recentes dias, o Japão.

No primeiro sistema a fiscalização se limita impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento. No outro a ação dessa magistratura vai muito mais longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo suscetíveis de gerar despesa ilegal.

Dos dois sistemas, o último é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador.

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a êstes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou importante. Convém levantar entre o poder que autoriza periódicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um voto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

A lei belga de 27 de outubro de 1846, que rege a contabilidade pública, prescreve, no art. 14, que o Tesouro não cumprirá ordem de despesa, antes de visada pelo Tribunal de Contas”.

Firmado nessa disposição e nos debates parlamentares que a criaram, o Tribunal de Contas, na Bélgica, exerce a maior latide de poderes na apreciação dos elementos justificativos das ordens de despesa submetidas ao seu visto, e não o dá senão após o mais com-

pleto exame, depois de perscrutados todos os documentos necessários para lhe esclarecer a consciência, e autorizar as observações, que, na forma da Constituição, houver de fazer, sobre o assunto, às câmaras legislativas.

A lei italiana, porém, dá a essa prerrogativa uma expansão muito mais forte, muito mais ampla, generalizando a audiência do Tribunal de Contas, não só nos atos do poder executivo que digam respeito ao orçamento do Estado, e influam sobre a receita, ou a despesa, como a tôdas e quaisquer deliberações do governo, todos os decretos reais, seja qual for o mistério, de que emanem, e o objeto, a que se refiram. Tais são os termos da lei orgânica dessa instituição, naquele país, a lei de 14 de agosto de 1862, no art. 13. E, para dar idéia da severidade crescente, com que ali se aprofunda a observância dessa disposição, basta consignar que o número de decretos reais submetidos ao visto do tribunal subiu, em 1877, a 24.000; em 1878, a 45.000; em 1879, a 49.000; em 1888, a 51.782.

Parece, porém, que essa evolução, a que se chegou, na forma italiana, levando a superintendência do Tribunal de Contas (*Corte dei Conti*), além da fronteira dos atos concernentes às finanças públicas, força a natureza da instituição, sujeitando-a crítica, de que não seria suscetível, se se lhe tivessem limitado as funções ao círculo dos atos propriamente financeiros do governo. Transpondo essa divisória, o Tribunal poderia converter-se em obstáculos à administração dificultando impropositamente a ação ministerial, e anulando a iniciativa do governo, em atos que não entendem com o desempenho do orçamento. Na Itália o critério do pessoal a quem tem sido confiada essa magistratura, evitou, até hoje, em geral, esse inconveniente, abstendo-se o tribunal de exercer as suas pesquisas em assuntos alheios às finanças do Estado. Mas não é bom aviso insinuar no organismo de uma instituição um princípio de conflito com outras, confiando o remédio do mal orgânico à prudência accidental dos indivíduos que a representarem.

Melhor é encerrar a nova autoridade no limite natural das necessidades que a reclamam, isto é, reduzir a superintendência preventiva do Tribunal de Contas aos atos do governo, que possam ter relação com o ativo ou o passivo do Tesouro.

Estabelecida esta ressalva, o modelo italiano é o mais perfeito.

Quando o Tribunal de Contas, na Itália, como na Bélgica, reconhece contrário às leis, ou aos regulamentos, um dos atos, ou decretos, que se lhe apresentem, recusa o seu visto, em deliberação motivada que o presidente transmite ao ministro interessado. Se este persiste na sua resolução cumpre-lhe apelar para o ministério em conselho. Se a deliberação deste se conforma com a do ministro, o tribunal procede a novo exame do assunto, reunidas tôdas as seções: e, então, ou aceita a deliberação ministerial, reconhecendo-lhe a procedência, ou, quando, não se conforme ordena o registro pondo ao ato o seu visto sob reserva (*il visto con riserva*), e comunicando o seu procedimento aos presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados.

Essa comunicação, nos termos da lei de 1862, art. 18, efetuava-se anualmente em janeiro, época em que o tribunal havia de submeter às duas casas do parlamento a lista geral dos vistos sob reserva. Mais tarde, porém, se entendeu que essa relação anual era demasiado serôdia, para a eficácia da ação parlamentar sob a responsabilidade ministerial; e, em consequência, a lei de 15 de agosto de 1867 prescreveu que essas informações seriam apresentadas às mesas das duas câmaras tôdas as quinzenas, a fim de que o corpo legislativo pudesse sobrestar logo na execução dos decretos censurados pelo Tribunal de Contas, que em si contivessem realmente ilegalidade; ficando por essa lei estatuída a precaução, para obviar tardanças originadas na má vontade ministerial, de que essas comunicações se fariam diretamente entre o tribunal e as câmaras.

Todos estes dados são elementos de valor inestimável e de impreverível necessidade no mecanismo da instituição que temos em mira. Conspiram todos êles em firmar a jurisdição preventiva, característica essencial dessa organização no estado de excelência a que a Bélgica e a Itália a elevaram, e que hoje reclamam para a França as vozes mais competentes no assunto.

“Vale infinitivamente mais”, dizem os italianos, “prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados. A contrastação posterior basta em relação aos agentes fiscais; porque estes prestam cauções, que lhes tornam eficaz a responsabilidade, em defesa do Tesouro.”

Mas os ministros não dão fiança, por onde assegurem ao Estado a reparação do dano, que causarem, e, portanto, é mister uma garantia preliminar, a qual vem a ser precisa-

mente a que se realiza na fiscalização preventiva do tribunal". (GIOVANI GIANQUINTO: *Corso di diritto amministrativo*). O sistema da verificação preventiva decorre, segundo êles, dos direitos orgânicos do parlamento, que "não deve descansar exclusivamente na fidelidade do ministério". (UGO: *La Corte dei Conti*, 1882. Tit. I, c. I, a 1.).

Na Itália, dizia o General MENEBRÉS, "a responsabilidade ministerial não está definida. Nada a sanciona. Releva, por consequência, buscar alhures e noutros princípios as garantias, em que o país deve apoiar a regularidade da administração da fortuna do Estado".

Não será ainda pior a situação de nós cutros? Onde a responsabilidade ministerial contra os abusos orçamentários, no regimen passado, durante quase três quartos de século de monarquia parlamentar?

A República presidencial, a este respeito, não nos dará condições mais favoráveis: não tem, no seu organismo, elementos superiores para a consecução desse resultado, que de nenhuma forma de governo se poderá jamais obter, no país que não souber dotar-se com esta instituição robusta e preservadora.

No regimen americano, com efeito, que esperamos ver perfilhado pelo Congresso Constituinte, as câmaras não têm meios mais seguros de opor mão repressiva ou preventiva aos abusos dos ministros. Nem a responsabilidade política do presidente, nem a responsabilidade judiciária dos seus secretários de estado nos livrará de excessos e abusos na delicada matéria das finanças federais, se não enriquecermos o nossa Constituição nova com esta condição suprema da verdade prática nas coisas do orçamento. Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dêle. "Se há coisa, contenha os administradores no declive de atos arbitrários", — dizia, no senado italiano, o ministro das finanças, em março de 1862, — "se há coisa, que nos iniba de ceder a postulantes importunos, à gente cujas pretensões não cessam de acarretar novas despesas, e transbordar os recursos facultados pelo orçamento, é o espetro do Tribunal de Contas. Todo o dia, a tôda a hora, muitas vezes na mesma hora, um ministro, um secretário geral, todos os que têm relações com a administração afluem a solicitar novas despesas. Não é fácil resistir! Muitas vezes os pretendentes mesmos não crêem na utilidade delas, e apenas as propõem impelidos por outros, que os seguem; mas, dada a força da autoridade dos intercessores, a consequência é que, resistindo-se-lhes uma ou duas vezes, há de acabar-se por ceder."

STOURM, o célebre professor de finanças, uma das mais sólidas autoridades européias, pugnando pela reforma do Tribunal de Contas Francês no sentido do modelo italiano, adverte, como em relação a nós igualmente poderíamos fazer, que, se este sistema funcionasse em França, os freqüentes excessos de créditos, ainda recentemente averiguados, não se teriam dado naquele país.

"O sistema preventivo", diz ele, "teria, ao primeiro movimento, reprimido os ministros da guerra e da marinha na prática de encomendas excedentes à medida dos créditos legislativos, em que se firmavam". (STOURM: *Le Budget*, p. 601) e rememora, em apoio da asserção, êste fato eloquente: "Aos 20 de janeiro de 1886, o ministro da marinha reduziu *proprio motu*, por um simples aviso, três anos no limite de idade para a aposentadoria do pessoal civil de sua repartição. O efeito imediato foi a aposentação prematura de 62 funcionários, pertencentes quase todos ao quadro superior, e cujas pensões levaram a despesa a ultrapassar os créditos legislativos. Pôsto que a câmara censurasse incidentemente a medida logo nos fins de 1886, o ministro nem por isso deixou de manter, até à sua exoneração, isto é, até julho de 1887, o ato irregular. Daí resultou no crédito respectivo, um excesso de 547.516 francos, que um projeto de lei de créditos suplementares se propõe a cobrir no fim de 1888. As câmaras indignaram-se, à revelação dos fatos que motivaram êsse suplemento de crédito. Não hesitaram em verberar enérgicamente o ministro, declarando, até, platônicamente, que a sua responsabilidade ficava empenhada. Mas daí não passaram. Já se achavam em presença de outro ministro; o mal estava consumado, e os aposentados aguardavam a liquidação de suas pensões. Votaram-se, pois, os créditos suplementares.

É sempre a solução inevitável. Na Itália, a verificação preventiva teria, desde o primeiro momento, recusado existência ao ato do governo, cuja execução o ministro francês

pôde sustentar enquanto ministro. Apenas manifestado, esse ato esbarraria no visto do Tribunal de Contas, que, examinando-o enquanto às suas consequências orçamentárias, e reconhecendo imediatamente promover êle despesas superiores aos créditos decretados, ter-lhe-ia negado registro. Ninguém contestará que esse voto preliminar prevenindo o dano, seria preferível a impotentes recriminações retrospectivas. (*Ibid.*)

Outro fato, notável neste gênero, é o caso das torpedeiras, ocorrido há dois anos. O orçamento da despesa do Ministério da Marinha dotara a verba de *compras de vasos à indústria particular e compras de torpedeiras*, para o exercício de 1888 com um crédito de 6.800.000 frs. No fim do exercício, porém, se verificou que o Governo despendera, sob essas duas consignações, 15.040.000 frs., isto é, que se haviam excedido em 8.240.000 frs. os limites fixados na lei. Tôdas as opiniões a uma condenaram o procedimento do Ministério da Marinha. Houve, até, representantes da nação, que, apoiando-se na lei de 15 de maio de 1950, envidaram esforços em promover a responsabilidade pecuniária do Ministro. Mas nada contra êle se fêz. Pelo contrário, o abuso por obter a sanção legislativa em um voto de créditos suplementares. Excessos tais, entretanto, não seriam possíveis, naquele país, se o seu Tribunal de Contas exercesse a função preventiva do congênero no tipo belga-italiano.

“As barreiras longínquas da contrastação a *posteriori*, portanto, já não são suficientes. Sob a acumulação, crescente sempre das operações de receita e despesa e a constante mobilidade dos titulares das pastas ministeriais, as verificações, para ser eficazes, carecem de penetrar até ao íntimo dos fatos contemporâneos. Cumpre estreitar nas formalidades mais prontas a responsabilidade dos Ministros; cumpre esclarecer o parlamento do modo mais imediato e incessante acerca da execução de sua vontade. Ora, nenhuma autoridade, a não ser o Tribunal de Contas, pode exercer essa missão, hoje essencial, salvo se a quiserem atribuir ao parlamento, o que seria grande calamidade.” (STOURM: *Ib.*, 606).

Outra vantagem preciosíssima desse modelo é a presteza na liquidação das contas. O Tribunal de Contas italiano opera periódicamente, todos os meses, acompanhando as operações, à medida que se realizam, pelas contas da receita e despesa, que lhe comunica o ministério das finanças. Instruem essas contas, quanto à receita, os relatórios dos inspetores da arrecadação e, quanto à despesa, os documentos dos desembolsos realizados. No mês terminal do exercício recapitula o tribunal as doze liquidações mensais, cotejando o resultado com as contas de cada ministério e a conta geral da administração da fazenda, apresentada pelo ministro do Tesouro e preparada pela direção geral da contabilidade pública, as quais, nos térmos da lei 1862, art. 28, antes de submetidas à aprovação das câmaras hão de passar pelo exame do tribunal verificador. Em consequência desse regimen, no término dos cinco meses subseqüentes ao exercício, “época em que de ordinário ainda não se têm apresentado sequer as contas individuais dos empregados do fisco”, está liquida, na Itália, a contabilidade parlamentar. “A fiscalização parlamentar, aproximada assim dos fatos financeiros, é mais eficaz do que se se houvesse de aguardar a tomada de contas individual dos funcionários fiscais.” (MARCE: *La Cour des Comptes Italienne*. Anne. de l'Éc. Libre des Scienc. Polit. Oct. 1890, p. 721).

Por outro lado, o sistema do *registro prévio sob ressalva* habilita o parlamento a resolver, em quinze dias, as divergências suscitadas entre o tribunal e o governo. A raridade dos *vistos sob reserva*, de que em 1886-1887, por exemplo, houve apenas um caso, mostra a eficácia do freio preventivo, e, ao mesmo tempo, a exageração de certas apreensões, manifestadas ainda o ano passado entre nós (relatório do Ministério da Fazenda, na quarta sessão da vigésima legislatura, p. 25), quanto ao perigo do conflitos, nesse tipo de organização, entre o governo e o tribunal.

Ora, em vez de cinco meses, a organização francesa impõe a necessidade de *dezesseis*, pelo menos, número que se receia ser elevado a dezoito, ou vinte (STOURM: *Ib.*, pp. 603-4), para a liquidação de cada exercício financeiro.

Tais razões inclinaram decididamente a nossa escolha para o tipo italiano, de que o decreto ora submetido à vossa assinatura indica apenas os traços cardinais, e cuja organização se formulará no regulamento, para a elaboração do qual êste Ministério constituirá, sob a sua presidência, e adstrita aos caracteres essenciais do modelo adotado, uma comissão de profissionais, que dê princípio imediatamente aos seus trabalhos.

Manca e impotente será, porém, a instituição planejada, se a não acompanhar a reforma geral de nosso sistema de contabilidade pública. Entre nós, a êsse respeito, a prática assim como a teoria estão atrasadíssimas. Dessa ciência, por assim dizer, da escrituração

fiscal e verificação das contas administrativas, dessa *ragioneria*, que, na Itália, como nouros países adiantados, tem hoje quase uma literatura especial e um pessoal de professores e técnicos consumados, nada se conhece entre nós. Carecemos, portanto, de buscar no estrançiro os mestres, os guias, os reformadores práticos neste ramo do serviço financeiro.

E é especialmente a Itália quem no-los pode fornecer; é lá que o governo deve procurar tais auxiliares se quiser que esta reforma seja frutificativa, e compense amplamente, como nesse caso há de compensar, as despesas da sua execução.

Se dêsse melhoramento não curarmos com afinco e prontidão o Tribunal de Contas degenerará logo ao nascedouro, e a publicidade parlamentar nunca penetrará seriamente no labirinto da contabilidade administrativa, onde se refugiam as mais graves responsabilidades de todos os governos.

Para se ver, por exemplo significativo, a importância dada a essa instituição, nos países onde ela assume as proporções de verdadeiro modelo, basta considerar a extensão e distribuição do seu pessoal na Itália. Ali nos da lei de 1862 a *Corte dei Conti* se divide em três seções, compondo-se de um presidente, dois presidentes de seções, doze conselheiros, um procurador geral, auxiliado por um ou mais referendários, um secretário geral e vinte referendários ou relatores. Cada seção consta de um presidente e quatro conselheiros. O quadro (*ruolo organico*) do pessoal das repartições integrantes do Tribunal de Contas, segundo o decreto real de 6 de março de 1881, completado pelo de 23 de julho do mesmo ano, fixa-se assim :

- 1.<sup>a</sup> Categoria — Diretores, chefes de divisão, 1.<sup>a</sup> classe, 6; 2.<sup>a</sup> classe, 7.
- Chefes de seção 1.<sup>a</sup> classe, 8; 2.<sup>a</sup> classe, 11.
- Secretários 14.
- Secretários, 1.<sup>a</sup> classe, 39; 2.<sup>a</sup> classe, 60; 3.<sup>a</sup> classe, 30.
- Praticantes, 12.
- 2.<sup>a</sup> Categoria. — Chefes das repartições de ordem (*capi degli d'ordine*), 1.<sup>a</sup> classe, 13; 2.<sup>a</sup> classe, 173 3.<sup>a</sup> classe, 31.
- Oficiais de contínuos, 36.

Os sacrifícios do Estado com este serviço elevaram-se (exercício de 1886-1887) a cerca de dois milhões: 1.775.000 frs. E o país não tem senão que se felicitar, de dia em dia mais, por essa despesa. Entre nós há, na atual organização do Tesouro, elementos, que se poderão e deverão destacar para o serviço da nova instituição reduzindo assim o desembolso, a que ela nos obrigará. Qualquer que o dispêndio seja, porém, há de representar sempre uma economia enorme, incomensurável para o contribuinte; contanto que a escolha do pessoal inaugrador não sofra a invasão do nepotismo; que ele fique absolutamente entregue à responsabilidade de um ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância desta criação; que aos seus primeiros passos presida a direção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de impor-se ao país pelo valor nacional dos seus nomes e de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre ares de inexpugnável solidez.

Façamos votos, para que o primeiro Ministério da República organizada se mostre, como é de esperar, digno desta missão salvadora.

Rio, 7 de novembro de 1890. — RUI BARBOSA.

\* \* \*

#### DECRETO N.º 966-A — DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890

Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República.

O Marechal MANOEL DEODORO DA FONSECA, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação.

Decreta :

Art. 1.<sup>º</sup> É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da república.

Art. 2.º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, suscetíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu "visto", quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

Art. 3.º Se o Tribunal julgar que não pode registrar o ato do Governo, motivará a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houver expedido.

Este, sob sua responsabilidade, se julgar imprescindível a medida impugnada pelo Tribunal, poderá dar-lhe publicidade e execução.

Neste caso, porém, o Tribunal levará o fato, na primeira ocasião oportuna, ao conhecimento do Congresso, registrando o ato sob reserva, e expedindo os fundamentos desta ao Corpo Legislativo.

Art. 4.º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas:

1.º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando revendo, anualmente, os resultados mensais;

2.º Conferir êsses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo;

3.º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma do direito;

4.º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

Art. 5.º O Tribunal de Contas poderá delegar nas Tesourarias de Fazenda, ou em comissões de empregados idôneos, que para esse fim sejam mandados aos Estados, o conhecimento, em primeira instância, das contas de qualquer responsável por dinheiros públicos, exceto os inspetores de Fazenda e Tesoureiros gerais.

Art. 6.º Compõem o Tribunal os funcionários, a que se conferir voto deliberativo nas matérias submetidas à competência dessa corporação.

§ 1.º Êsses funcionários serão nomeados por decreto do Presidente da República, sujeito à aprovação do Senado, e gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal.

§ 2.º Vagando lugar entre os membros do Tribunal de Contas durante a ausência das Câmaras, o Presidente da República poderá preenchê-lo, e o funcionário entrar em exercício, ficando porém, a nomeação dependente sempre de anuência do Senado em sua primeira Reunião.

Art. 7.º O Serviço de contabilidade, nos assuntos sujeitos ao Tribunal, bem como o processo, exame, verificação e informação, nas matérias e papéis também dependentes dele serão cometidos a um corpo de funcionários administrativos, distribuídos segundo reclamar a classificação natural dos trabalhos.

Dêsse pessoal o regulamento determinará quais os a quem deve caber voto consultivo na deliberações do Tribunal.

Art. 8.º Além das atribuições estatuídas nos arts. 3.º e 4.º o Tribunal de Contas exercerá tôdas as outras fixadas no respectivo regulamento, que convierem à natureza de suas funções e dos seus fins.

Art. 9.º As comunicações entre o Tribunal de Contas e o Congresso efetuarem-se mediante relatórios anuais e declarações quinzenais, quando para estas houver assunto.

Art. 10. O Tribunal, no exercício de suas funções, se corresponderá diretamente, por intermédio do seu presidente, com tôdas as autoridades da República, as quais tôdas são obrigadas a cumprir-lhe as requisições e ordens, sob pena da mais restrita responsabilidade.

Art. 11. O Ministério da Fazenda expedirá regulamento, em decreto especial, estabelecendo a organização e funções do Tribunal de Contas, desenvolvendo-lhe a competência, especificando-lhe as atribuições, estipulando os vencimentos ao seu pessoal e determinando-lhe a demais despesa necessária, para a qual fica desde já autorizado o Governo.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das sessões do Governo Provisório, 7 de novembro de 1890, 2.º da República.

MANOEL DEODORO DA FONSECA

RUI BARBOSA.

### LEGISLAÇÃO POSTERIOR

Em seguida a êsse diploma legal, inúmeras disposições legislativas normalizaram a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, como se segue:

1891

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA — de 24 de fevereiro.

(Art. 89 — Instituição de um Tribunal de Contas).

LEI N.º 23 — de 30 de outubro.

(Reorganiza os serviços da Administração Federal; os arts. 2.º letra b, 10 e 12, letra b — consignam as primeiras atribuições do Tribunal).

1892

DECRETO N.º 1.166 — de 17 de dezembro.

(Dá regulamento para execução da lei n.º 23, de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Primeiro regulamento do Tribunal de Contas).

1896

DECRETO N.º 392 — de 8 de outubro.

(Reorganiza o Tribunal de Contas).

DECRETO N.º 2.409 — de 23 de dezembro.

(Aprova o Regulamento do Tribunal de Contas consequente ao Decreto legislativo n.º 392, de 8 de outubro de 1896, que o reorganizou).

1906

DECRETO N.º 1.490 — de 6 de agosto.

(Fixa os vencimentos do presidente e diretores do Tribunal de Contas e do representante do Ministério Público perante o mesmo Tribunal).

DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.526 — de 13 de outubro.

(Eleva os vencimentos dos funcionários do Tribunal de Contas).

LEI N.º 1.617 — de 30 de dezembro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1907 e dá outras providências. Os arts. 47 e 51 legislam sobre registro a posteriori de certas despesas).

1910

LEI N.º 2.356 — de 31 de dezembro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1911 e dá outras providências. O art. 81, 8.º refere-se ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas).

## 1911

DECRETO N.º 2.511 — de 20 de dezembro.

(Regula a tomada de contas ao Governo pelo Congresso Nacional. Dispõe a respeito do exame das contas da gestão financeira, separa as funções de julgamento no Tribunal das do preparo dos processos e equipara os vencimentos do Presidente e Diretores do Tribunal de Contas ao dos Desembargadores da Corte de Apelação).

## 1912

LEI N.º 2.544 — de 4 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1912. Os arts. 93, n.º 8 e 94 n.º V — referem-se a vencimentos do pessoal do Tribunal de Contas).

DECRETO N.º 9.393 — de 28 de fevereiro.

(Modifica o regulamento do Tribunal de Contas para execução do Decreto legislativo n.º 2511 de 20 de dezembro de 1911. Confirmando a separação das funções de julgamento das do preparo dos processos, estabelece que o pessoal do Tribunal de Contas passa a constituir um corpo deliberativo e um instrutivo).

## 1914

DECRETO N.º 2.891 — de 30 de novembro.

(Determina quais as providências que devem ser adotadas pelo Tribunal de Contas nos casos de "registro sob protesto" de contratos firmados pelo Governo).

## 1917

LEI N.º 3.232 — de 5 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1917. O art. 112 trata de registro *a posteriori*).

DECRETO N.º 3.421 — de 12 de dezembro.

(Dá aos membros julgadores do Tribunal de Contas o tratamento de Ministros bem como outras providências).

## 1918

LEI N.º 3.454 — de 6 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1918. O art. 162 n.º XXVII autoriza o Governo a consolidar as disposições legislativas concernentes ao Tribunal de Contas, estabelecendo as bases para a sua organização dentre as quais figuram: criação das Delegações do Tribunal; divisão do pessoal do Tribunal em quatro corpos distintos — deliberativo, especial, instrutivo e Ministério Público; o corpo deliberativo passou a constar de nove juízes com o tratamento de Ministros; divisão do Tribunal em duas Câmaras; criação do corpo especial composto de oito auditores; o Ministério Público passou a ser constituído por 2 representantes e 2 auxiliares. O art. 217 dispõe sobre o prazo para registro de ordens de pagamento ou concessões de crédito e sobre o prazo para o pagamento das despesas já registradas ou sujeitas a registro *a posteriori*).

DECRETO N.º 13.247 — de 23 de outubro.

(Reorganiza o Tribunal de Contas. É a chamada Lei Antônio Carlos).

LEI N.º 3.644 — de 31 de dezembro.

(Orga a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1919. O art. 114 faz modificações no regulamento anterior do Tribunal de Contas).

## 1919

DECRETO N.º 13.868 — de 12 de novembro.

(Modifica o regulamento do Tribunal de Contas, de 1918, em vista do disposto no art. 114 da Lei n.º 3644, de 31 de dezembro de 1918).

## 1920

LEI N.º 3.991 — de 5 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1920. Os arts. 73, parágrafo único e 76 tratam de funções do Tribunal de Contas).

## 1921

LEI N.º 4.242 — de 5 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1921. Os arts. 95, n.º 7, 96, n.º XXV, parágrafo único, 98 § 2.º e 99 tratam de vencimentos do pessoal e da distribuição de créditos).

## 1922

DECRETO N.º 4.536 — de 28 de janeiro.

(Organiza o Código de Contabilidade da União, sendo o seu Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 15.783 de 8 de novembro do mesmo ano).

LEI N.º 4.555 — de 10 de agosto.

(Provê às despesas públicas no exercício de 1922. O art. 124 autoriza o Governo a rever o Regulamento de 1919 estabelecendo as bases da revisão em alíneas de a até j e no n.º 16 art. 163 legisla sobre outros assuntos do Tribunal).

DECRETO N.º 15.770 — de 1 de novembro.

(Modifica o regulamento do Tribunal de Contas tendo em vista o Código de Contabilidade e o art. 124 do Decreto legislativo n.º 4.555, de 10 de agosto de 1922).

## 1923

LEI N.º 4.632 — de 6 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República para o exercício de 1923. Os arts. 155, 156 e 157 extinguem as duas Câmaras em que se dividia o Tribunal, legislam sobre os auditores e sobre recusa de registro de contratos respectivamente. O art. 178 isenta de penas disciplinares os Ministros, auditores, representantes do Ministério Público e seus adjuntos).

## 1924

LEI N.º 4.793 — de 7 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1924. Os arts. 9.º, 267, 269 e 276 versam sobre comprovação de adiantamentos de fornecimentos e prestação de serviços independentes, concorrência e contratos, delegações e promoção de funcionários, respectivamente).

## 1927

LEI N.º 5.145-A — de 7 de janeiro.

(Estende aos auditores e adjuntos dos representantes do Ministério Público do Tribunal de Contas o dispositivo do art. 4.º do Decreto legislativo n.º 4.988, de 8 de janeiro de 1926. Trata-se de vencimentos).

## 1928

LEI N.º 5.426 — de 7 de janeiro.

(Altera disposições do Código de Contabilidade da União e dá outras providências. Art. 4.º letras a e b dispõem sobre despesas não pagas até 31 de

dezembro de cada ano, estabelecendo o modo de liquidar as que forem empenhadas e registradas pelo Tribunal e as que tendo sido empenhadas não forem registradas pelo mesmo órgão).

LEI N.º 5.471 — de 6 de junho.

(Cria o lugar de vice-presidente, dispõe sobre a substituição do presidente do Tribunal de Contas, em suas faltas e impedimentos e dá outras provisões).

1930

DECRETO N.º 19.549 — de 30 de dezembro.

(Suspende, até ulterior deliberação, as exigências dos arts. 244, 736, 738 e 764 do Código de Contabilidade da União e estabelece normas a serem observadas provisoriamente, na aquisição de material e execução de obras e outros serviços em proveito das dependências da União).

1931

DECRETO N.º 19.587 — de 14 de janeiro.

(Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais. O art. 7 trata da distribuição de créditos).

DECRETO N.º 19.625 — de 24 de janeiro.

(Suprime um lugar de auditor no Tribunal de Contas).

DECRETO N.º 19.626 — de 26 de janeiro.

(Fixa a despesa geral da República para o exercício de 1931. Este decreto proibiu o estorno de verbas, estabeleceu regras referentes às dotações orçamentárias e o art. 19 determinou que nenhuma despesa de material fosse paga pelo Tesouro ou repartições pagadoras sem o registro prévio do Tribunal ou de suas Delegações).

DECRETO N.º 19.799 — de 27 de março.

(Dispõe sobre registro de despesas efetuadas pela Comissão Central de Compras. O art. 2.º estabelece que o registro destas despesas se faça *a posteriori*).

DECRETO N.º 19.824 — de 1 de abril.

(Reduz despesas no Ministério da Fazenda e dá outras providências. Os arts. 6.º e 9.º alínea b reduzem os vencimentos dos auditores e suprimem um lugar de ministro, três da auditores e cinco de escrivários).

DECRETO N.º 19.972 — de 9 de maio.

(Fixa os vencimentos dos auditores do Tribunal de Contas postos em disponibilidade).

DECRETO N.º 19.990 — de 13 de maio.

(Dispõe sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e dá outras providências. O art. 1.º estabelece que o Ministério Público passará a ser constituído de um Representante e de um Adjunto. O art. 4.º suprime as delegações do Tribunal de Contas junto às demais repartições públicas).

DECRETO N.º 20.393 — de 10 de setembro.

(Modifica o Código de Contabilidade da União e reforma o sistema de recolhimento da receita arrecadada e o de pagamento das despesas federais. Vide arts. 17, 19, 21, 26, 27, 28 e 41).

DECRETO N.º 20.848 — de 23 de dezembro.

(Limita o número de pedidos de reconsideração nas instâncias administrativas).

1932

DECRETO N.º 20.910 — de 6 de janeiro.

(Regula a prescrição quinquenal).

1933

DECRETO N.º 23.150 — de 15 de setembro.

(Derroga prescrições do Decreto n.º 20.393, de 10 de setembro de 1931, e estabelece normas para a elaboração e execução do Orçamento da Receita e Despesa da União. O art. 25 dispõe que "independente de qualquer formalidade, inclusive o registro pelo Tribunal de Contas, consideram-se automática e distribuídas as verbas de despesas com o pessoal fixo tabelado e outras, desde que sua distribuição conste da lei de orçamento". O art. 26 estabelece que para todos os gastos públicos que dependerem do registro do Tribunal de Contas, esse registro será efetuado pelo empenho da despesa).

1934

DECRETO N.º 24.266 — de 18 de maio.

(Determina que voltem a servir no Tribunal de Contas os funcionários do mesmo Tribunal que tinham exercício na Recebedoria do Distrito Federal).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL — de 16 de julho.

(Os arts. 99 e 102 mantêm o Tribunal de Contas colocando-o entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais; confirma o título de Ministros para os seus juízes, fazendo depender a sua nomeação da aprovação do Senado, dando-lhes as mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema; restabelece as delegações; determina que o Tribunal acompanhará o exercício orçamentário com o registro prévio das despesas, julgará as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos, registrará previamente os contratos que interessarem imediatamente à receita e à despesa; estabelece que o Tribunal dará parecer sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados e apresentará minucioso relatório sobre o exercício financeiro terminado).

DECRETO N.º 12 — de 28 de dezembro.

(Mantem as disposições do Decreto n.º 23.150, de 15 de setembro de 1933, não derogadas pela Constituição, e as do Código de Contabilidade que não colidirem com elas, e dá outras providências. Fixa, no artigo 2.º e parágrafo único, o prazo para a execução das ordens de pagamento ao Tribunal de Contas e o do registro por parte do mesmo; no art. 3.º dispõe sobre a escrituração das dívidas de exercícios findos registradas pelo Tribunal e não pagas até 15 de janeiro do período adicional e no art. 4.º estabelece a maneira pela qual deverão ser liquidadas as dívidas de exercícios findos que não tenham sido, em tempo oportuno, registradas pelo Tribunal; dispõe no art. 5.º sobre a parte não empenhada e registrada pelo Tribunal nos créditos orçamentários, suplementares e extraordinários; e no artigo 6.º fixa a duração dos créditos especiais).

1935

LEI N.º 51 — de 14 de maio.

(Dispondo sobre reajustamento de vencimentos dos militares, esta lei no seu art. 14 declara que ninguém poderá receber dos cofres públicos por serviços prestados, mais de cinco contos de réis, excetuando no seu parágrafo único os Ministros da Corte Suprema, de Estado, do Tribunal de Contas, do Supremo Tribunal Militar, desembargadores da Corte de Apelação e seus equiparados pela Constituição, assim como os altos comandos militares).

LEI N.º 156 — de 24 de dezembro.

(Regula o funcionamento do Tribunal de Contas: é a lei orgânica do Tribunal de Contas, com base na Constituição de 16 de julho de 1934).

1936

LEI N.º 175 — de 7 de janeiro.

Regula o disposto no art. 177 da Constituição. O art. 4.º § 2.º dá ao Tribunal de Contas a atribuição de lavrar Parecer sobre as despesas do Plano de Defesa contra os efeitos das Sêcas nos Estados do Norte).

LEI N.º 183 — de 13 de janeiro.

(Concedendo o abono provisório de vencimentos a todo funcionalismo civil da União e dando outras providências estende os seus favores aos funcionários do Tribunal de Contas (art. 5.º) e o art. 25 estabelece que a Contadoria Central da República enviará trimestralmente ao Tribunal de Contas o balanço da Receita e Despesa).

LEI N.º 284 — de 28 de outubro.

(Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências).

LEI N.º 303 — de 13 de novembro.

(Dispõe sobre o encaminhamento de requisições de pagamento ao Tribunal de Contas o qual só poderá fazer por intermédio do Ministério da Fazenda).

1937

LEI N.º 573 — de 8 de novembro.

(Dispõe sobre a tomada de contas em atraso).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL — de 10 de novembro.

(O art. 114 prescreve: Para acompanhar diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal).

DECRETO-LEI N.º 7 — de 17 de novembro.

(Dispõe sobre o Tribunal de Contas, mantido pela Constituição de 16 de julho de 1934, estabelecendo que deveria continuar a exercer as suas atribuições, de acordo com as regras estabelecidas em seus nove artigos).

1938

DECRETO-LEI N.º 240 — de 4 de fevereiro.

(Dispõe sobre o pessoal extranumerário e o pessoal para obras e dá outras providências.

Art. 8.º — registro do contrato no Tribunal de Contas.

Art. 13, alínea b — remessa do contrato ao Tribunal de Contas.

Art. 15 — contratos que prescindem de registro no Tribunal de Contas.

Art. 26, n.º VI controle do T.C. no pagamento de mensalistas.

Art. 41 — registro prévio de despesa do pessoal extranumerário).

DECRETO-LEI N.º 426 — de 12 de maio.

(Organiza o Tribunal de Contas; nova lei orgânica consequente à Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937).

DECRETO-LEI N.º 475 — de 8 de junho.

(Modifica artigos do Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938 que organizou o Tribunal de Contas. Este Decreto-lei modificou os arts. 11, 12 e 13 que estabeleceram a autonomia do Tribunal na nomeação, acesso e demissão do seu pessoal, estabelecendo que os trabalhos a cargo da Secretaria do Tribunal seriam executados por funcionários do Quadro II do Ministério da Fazenda, cuja nomeação, acesso, direitos, deveres e penalidades deviam obedecer aos preceitos da Lei n.º 284 de 28 de outubro de 1936).

DECRETO-LEI N.º 2.902 — de 1 de agosto.

Que aprovou o regulamento da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro (arts. 10 e 11 § 3.º), o Decreto-lei n.º 684 de 13 de setembro de 1938 que estabeleceu as bases para exploração industrial e comercial do mesmo pôrto (art. 11 § 2.º) e o Decreto n.º 3.069 de 13 de setembro de 1938 que apro-

vou o regulamento da administração do referido pôrto (arts. 10 e 11 § 3.º) tratam da comissão de tomada de contas da mesma administração e do seu final julgamento pelo Tribunal de Contas.

DECRETO-LEI N.º 867 — de 17 de novembro.

(Dispõe sobre o recolhimento da arrecadação federal ao Banco do Brasil e dá outras providências: nos arts. 5.º e 12.º estabelece preceitos referentes ao Tribunal de Contas — registro das tabelas de prazos de recolhimento e envio ao Tribunal dos extratos das contas Receita e Despesa da União).

1939

DECRETO-LEI N.º 1.058 — de 19 de janeiro.

(Institui o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” e dá outras providências. O art. 4.º, § 3.º estabelece a distribuição dos créditos a serem aplicados na execução do plano, pelo Tribunal de Contas; o art. 5.º, parágrafo único, trata do exame dessas operações pelo Tribunal e o art. 6.º manda apresentar ao Tribunal circunstanciado relatório).

DECRETO-LEI N.º 1.285 — de 18 de maio.

(Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Os arts. 12 e 13 dão ao Tribunal de Contas a atribuição de aprovar as despesas e julgar as contas do Conselho).

DECRETO-LEI N.º 1.755 — de 9 de novembro.

(Dispõe sobre a distribuição e redistribuição de créditos para pagamento de vencimento, função gratificada e ajuda de custo dos funcionários e dá outras providências. Este Decreto-lei estabeleceu o registro automático pelo Tribunal de Contas dos créditos referentes às matérias acima enumeradas, determinando que o exame da despesa seja feito por ocasião da tomada de contas dos tesoureiros e pagadores).

DECRETO-LEI N.º 1.793 — de 22 de novembro.

(Dispõe sobre a distribuição e redistribuição de crédito para pagamento de vencimentos, função gratificada, e ajuda de custo dos funcionários militares do Ministério da Guerra. O art. 1.º determina o registro automático e distribuição à Diretoria de Fundos do Exército dos créditos orçamentários referentes a tais matérias. O art. 2.º prescreve que o exame da despesa efetuada seja feito pelo Tribunal de Contas por ocasião da tomada das respectivas contas).

1940

DECRETO-LEI N.º 1.988 — de 29 de janeiro.

(Dispõe sobre a distribuição e redistribuição de créditos para pagamento de vencimentos, funções gratificadas e ajudas de custo ao pessoal militar da Marinha de Guerra. Este Decreto estendeu à Marinha de Guerra os preceitos do Decreto-lei n.º 1.793, de 2 de novembro de 1939).

DECRETO-LEI N.º 2.206 — de 20 maio.

(Dispõe sobre serviços de material, reforma a Comissão Central de Compras e dá outras providências. O art. 21 cria uma Delegação do Tribunal junto ao mesmo Departamento e os arts. 23, 24, 25 e 26 regulam outros procedimentos do Tribunal na espécie).

DECRETO-LEI N.º 2.279 — de 5 de junho.

(Abre ao Ministério da Fazenda, crédito especial para execução do Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940. O art. 2.º cria a função gratificada de Delegado do Tribunal junto ao Departamento Federal de Compras).

DECRETO-LEI N.º 2.523 — de 23 de agosto.

(Altera as tabelas anexas ao Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939 e dá outras providências. O art. 4.º estabelece a composição das Delegações

do Tribunal que constarão de três membros escolhidos e designados pelo Presidente do Tribunal, ou sejam o delegado e os assistentes).

DECRETO-LEI N.º 2.913 — de 31 de dezembro.

(Dispõe sobre funções gratificadas do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda. O art. 20 cria uma Delegação do Tribunal junto à Polícia Civil do Distrito Federal).

1941

DECRETO-LEI N.º 2.961 — de 20 de janeiro.

(Cria o Ministério da Aeronáutica. O art. 18 cria uma Delegação do Tribunal junto ao mesmo Ministério).

DECRETO-LEI N.º 2.969 — de 22 de janeiro.

(Cria cargos e funções gratificadas no quadro único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e dá outras providências. O art. 3.º cria uma Delegação do Tribunal junto ao mesmo Ministério e o art. 4.º as respectivas funções gratificadas de Delegado e Assistente).

DECRETO N.º 7.079 — de 10 de abril.

(Aprova novas tabelas numéricas para o pessoal extranumerário mensalista do Tribunal de Contas e Diretoria do Domínio da União do Ministério da Fazenda).

DECRETO-LEI N.º 3.198 — de 14 de abril.

(Reorganiza a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro e dá outras providências, estabelecendo o art. 13, que fará parte da Delegação de Controle um funcionário do Tribunal).

DECRETO-LEI N.º 3.232 — de 5 de maio.

(Cria o Departamento de Administração do Ministério da Viação e Obras Públicas e dá outras providências. O art. 6.º cria uma Delegação do Tribunal junto a este Departamento e o art. 9.º cria função gratificada de Delegado e Assistente).

DECRETO-LEI N.º 3.324 — de 2 de junho.

(Dispõe sobre a criação de uma Contadoria Seccional e uma Delegação do Tribunal de Contas junto ao Ministério da Aeronáutica).

DECRETO-LEI N.º 8.464 — de 24 de dezembro.

(O art. 1.º n.º 1, letra a a g estabelece as despesas que independem de registro prévio do Tribunal de Contas e n.º 2 do mesmo artigo estatui sobre as despesas que dependem do mesmo registro).

1942

DECRETO-LEI N.º 4.015 — de 14 de janeiro.

(Isenta do registro prévio do Tribunal de Contas as despesas relativas aos salários dos extranumerários contratados e mensalistas da União).

DECRETO-LEI N.º 4.021 — de 15 de janeiro.

(Amplia a competência das Delegações do Tribunal de Contas).

DECRETO-LEI N.º 4.079 — de 2 de fevereiro.

(Dispõe sobre a designação dos membros das Delegações de Controle em entidades autárquicas e dá outras providências. Menciona a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro etc.).

DECRETO-LEI N.º 4.162 — de 9 de março.

(Dispõe sobre o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares da Aeronáutica. O art. 301 estende ao Ministério da Aeronáutica as regras sobre distribuição dos créditos orçamentários já estabelecidas para os Ministérios da Guerra e Marinha).

## DECRETO-LEI N.º 4.176 — de 13 de março.

(Institui, com personalidade própria de natureza autárquica, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e dá outras providências. O art. 21 estabelece a designação, pelo Presidente da República, de um funcionário do Tribunal de Contas para a Delegação de Contrôle da mesma Estrada).

## DECRETO-LEI N.º 4.185 — de 16 de março.

(Estabelece normas de contabilidade para os Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica. O art. 2.º estabelece o registro automático dos créditos orçamentários e adicionais dêstes Ministérios pelo Tribunal e a sua distribuição à Diretoria de Fundos ou de Fazenda. Os arts. 4.º § 3.º, 7.º, §§ 1.º e 2.º prescrevem normas referentes às suas contas).

## DECRETO-LEI N.º 4.400 — de 24 de junho.

(Extingue as Delegações do Tribunal de Contas junto a repartições que funcionam no Distrito Federal, e dá outras providências. Foram extintas as Delegações junto aos Ministérios da Agricultura, da Viação e Obras Públicas, do Trabalho, Indústria e Comércio, ao Corpo de Bombeiros, à Polícia Militar e à Polícia Civil).

## DECRETO-LEI N.º 5.128 — de 23 de dezembro.

(Modifica a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Dá redação ao artigo 45 do Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938 que trata das requisições de pagamento, de adiantamentos e distribuição de créditos).

## 1943

## DECRETO-LEI N.º 5.224 — de 25 de janeiro.

(Criação de uma Delegação de Contrôle para o serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Pôrto do Pará, da qual fará parte um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal).

## DECRETO-LEI N.º 5.424 — de 26 de abril.

(Dispõe sobre a distribuição e aplicação de dotação orçamentária destinada a despesas de representação, excursões, hospedagens e homenagens. Manda o seu art. 1.º que sejam consideradas automaticamente registradas pelo Tribunal de Contas as dotações concedidas para os aludidos fins. Este Decreto-lei foi modificado pelo Decreto-lei n.º 5.966, de 3 de novembro do mesmo ano).

## DECRETO-LEI N.º 5.437 — de 30 de abril.

(Dispõe sobre registro de despesas e dá outras providências. O art. 1.º isenta de registro prévio do Tribunal várias despesas relativas aos servidores públicos civis da União; o art. 2.º estabelece o registro *a posteriori* e o art. 3.º o exame das despesas por ocasião da tomada de contas dos tesoureiros).

## DECRETO-LEI N.º 5.688 — de 22 de julho.

(Altera a redação dos arts. 21 e 22 do decreto-lei 5.175, de 7 de janeiro de 1943. Trata-se de dispositivos referentes aos contratos de extranumerários).

## DECRETO-LEI N.º 6.022 — de 23 de novembro.

(Dispõe sobre a concessão de salário-família. O art. 21 prescreve que a despesa com o pagamento do salário-família não depende de registro prévio do Tribunal de Contas).

## DECRETO-LEI N.º 6.144 — de 29 de dezembro.

(Institui o Plano de Obras e Equipamento e dá outras providências. Os arts. 5.º, § 2.º e 6.º com o seu parágrafo primeiro estabeleceram normas de procedimento do Tribunal de Contas na fiscalização do mesmo Plano).

## 1944

## DECRETO-LEI N.º 6.943 — de 10 de outubro.

(Dispõe sobre o registro da despesa relativa a pensões civis e militares e dá outras providências. O art. 1.º reza que o julgamento da legalidade da con-

cessão da pensão de meio soldo e do montepio civil ou militar, pelo Tribunal de Contas implica, automaticamente, o registro da despesa, correspondente, cuja classificação constará desde logo do processo de habilitação).

DECRETO-LEI N.º 7.205 — de 29 de dezembro.

(Criação de uma Delegação do Tribunal junto à Agência do Departamento Federal de Compras na cidade de São Paulo).

1945

DECRETO-LEI N.º 7.503 — de 30 de abril.

(Dispõe sobre o registro de despesas relativas à concessão de diárias e dá outras providências, estabelecendo o art. 1.º o registro *a posteriori* e o seu parágrafo único o encaminhamento ao Tribunal dos documentos e informações necessários ao exame de sua regularidade e legalidade).

DECRETO-LEI N.º 7.506 — de 30 de abril.

(Dá nova redação a artigos do Decreto-lei 7.205, de 29 de dezembro de 1944, e cria funções gratificadas no Quadro Permanente do Ministério da Fazenda. Suprime a Delegação do Tribunal junto à Agência do Departamento Federal de Compras de São Paulo, passando as suas funções a serem exercidas pela Delegação junto à Delegacia Fiscal).

DECRETO-LEI N.º 7.584 — de 25 de maio.

(Dispõe sobre a aquisição de material pelo Departamento Federal de Compras e dá outras providências. O art. 5.º obriga ao D.F.C. a mencionar o fornecimento feito dos materiais requisitados pelas repartições por ocasião do exame das despesas pela Delegação do Tribunal junto ao Departamento. O art. 10 estabelece que o exame das despesas será efetuado pelo Tribunal no exercício seguinte ao em que o material adquirido e pago pelo D.F.C. não chegar ao destino dentro do exercício financeiro no qual esteja em vigor o crédito utilizado. O art. 11 determina seja enviada à Delegação uma via da relação dos cheques correspondentes às operações de que trata o art. 10. O art. 12 enumera as atribuições da Delegação do Tribunal. O artigo 16 dispõe que a Delegação deduza dos créditos orçamentários ou adicionais atribuídos às repartições, as importâncias dos fornecimentos. O art. 17 determina que o D.F.C. envie a 1.ª via da fatura de fornecimento à Delegação. O § 3.º do art. 19 determina que a delegação se pronuncie em 30 dias sobre a exatidão da conta de estoque).

DECRETO-LEI N.º 8.308 — de 6 de dezembro.

(Dispõe sobre a autonomia técnico-administrativa do Departamento dos Correios e Telégrafos e dá outras providências. O art. 7.º dispõe que a dotação global para atendimento da despesa será considerada automaticamente registrada pelo Tribunal. O art. 11 estabelece que o Tribunal julgará *a posteriori* a comprovação das despesas do Departamento sujeitas a seu registro).

1946

DECRETO-LEI N.º 8.599 — de 8 de janeiro.

(Dispõe sobre distribuição de dotações orçamentárias. O art. 1.º estabelece registro automático pelo Tribunal de Contas das dotações orçamentárias ou adicionais destinadas às despesas relativas à prevenção urgente de surtos epidêmicos iminentes, ou à sua imediata debelação, ou, ainda, à realização de inquéritos epidemiológicos de interesse inadiável para a saúde pública, determinados pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Saúde ou autoridade delegada, e respectiva distribuição à estação pagadora local, assim como o registro, *a posteriori*, das despesas, mediante a comprovação das mesmas).

DECRETO-LEI N.º 8.765 — de 21 de janeiro.

(Dispõe sobre a contagem de tempo para aposentadoria dos Ministros do Tribunal de Contas).

DECRETO-LEI N.º 9.173 — de 15 de abril.

(Altera a redação do art. 11 do Decreto-lei n.º 8.308, de 6 de dezembro de 1945, que dispõe sobre a autonomia técnico-administrativa do Departamento dos Correios e Telégrafos. Fica estabelecido o julgamento *a posteriori* da comprovação das despesas, sujeitas a registro, dêsse Departamento pelo Tribunal de Contas e suas Delegações).

DECRETO-LEI N.º — 9.371, de 17 de junho.

Regula os prazos de registro e vigência dos créditos adicionais.

DECRETO-LEI N.º 9.518 — de 25 de julho.

(Autoriza a designação de uma comissão para proceder à tomada de contas do Serviço de Navegação da Bacia do Prata referente ao período de 1 de maio de 1943 a 14 de maio de 1946, a qual será constituída de um representante do Ministério da Viação, um do Tribunal de Contas e um da Contadoria Geral da República).

DECRETO-LEI N.º 9.649, de 23 de agosto.

Sujeita à tomada de contas a Comissão Organizadora do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil.

DECRETO-LEI N.º 9.651, de 23 de agosto.

Extingue o regime de incorporação de saldos aos fundos e caixas especiais.

### 1947

LEI N.º 33, DE 13 de maio.

Estabelece o critério de fixação para os vencimentos dos Ministros do Tribunal de Contas, inclusive.

### 1948

LEI N.º 302, DE 13 de julho.

Estabelece que no julgamento das contas do Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem observar-se-á também os mandamentos do Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, não revogados.

LEI N.º 499, DE 28 de novembro.

Estabelece o critério de fixação de vencimentos dos Ministros, Auditores, Procurador e Adjunto do Tribunal de Contas, inclusive.

LEI N.º 541, DE 15 de dezembro.

Estabelece o pronunciamento do Tribunal de Contas sobre as contas da Comissão do Vale de São Francisco, juntamente com as contas da administração federal.

LEI N.º 592, DE 23 de dezembro.

Estabelece uma Delegação do Tribunal de Contas, junto ao Departamento de Imprensa Nacional.

LEI N.º 601, DE 28 de dezembro.

Fixa as normas de contabilidade para os Ministérios Militares e prevê o funcionamento de Delegações do Tribunal de Contas, junto aos Ministérios Militares e ao Estado Maior.

### 1949

LEI N.º 830, de 23 de setembro.

Lei orgânica do Tribunal de Contas da União.

LEI N.º 869, de 16 de outubro.

Extingue o período adicional ao exercício financeiro.

LEI N.º 886, de 24 de outubro.

Dispõe sobre a organização e quadros do pessoal do Tribunal de Contas.

LEI N.º 973, de 16 de dezembro.

Determina que anualmente o Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal preste contas do emprêgo das verbas referentes ao custeio dos serviços auxiliares e ao cumprimento das sentenças judiciais.

### 1950

LEI N.º 1.163, de 22 de julho.

Cria uma Delegação de Controle junto ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

LEI N.º 1.167, DE 29 de julho.

Institui normas para a administração das Estradas de Ferro Madeira-Mamoré, D. Teresa Cristina e de Bragança. O art. 5º determina que os créditos orçamentários e outros, adicionais, destinados à Estrada de Ferro Madeira-Mamoré serão automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas, distribuídos ao Tesouro Nacional e postos, em sua totalidade, no Banco do Brasil à disposição do respectivo Diretor, que retirará, mensalmente, as importâncias que forem necessárias até atingir o duodécimo, utilizará os saldos dos duodécimos anteriores, e fará a comprovação das despesas anualmente.

LEI N.º 1.293, DE 27 de dezembro.

Reorganiza o Serviço de Inspeção de Coletorias Federais e dá outras provisões. O art. 55 determina que ficarão quites com a Fazenda Nacional os Coletores e Escrivães, cujas contas, relativas aos exercícios anteriores à vigência desta lei, não forem julgadas dentro do prazo de dois anos, contados da data dessa vigência, salvo aqueles que figurem como Diversos Responsáveis, na escrita a cargo das Contadorias Seccionais da Contadoria Geral da República, ou sejam responsáveis em processos de tomada de contas, pendentes de julgamento, ou em cobrança executiva, por importância superior a Cr\$ Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros); o § 1º do mesmo artigo prevê que o Tribunal de Contas e o Ministério da Fazenda expedirão instruções para o cumprimento do disposto neste artigo.

### 1951

LEI N.º 1.489, a 10 de dezembro.

Institui normas especiais para aplicação dos créditos orçamentários e adicionais do Ministério da Agricultura.

LEI N.º 1.493, DE 13 de dezembro.

Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções.

### 1952

LEI N.º 1.628, de 20 de junho.

Cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

LEI N.º 1.779, DE 22 de dezembro.

Cria o Instituto Brasileiro do Café.

### 1953

LEI N.º 1.806, DE 6 de janeiro.

Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica do Amazonas. O § 5º do artigo 9 estipula que "o órgão executivo do Plano apresentará ao Tribunal de Contas os comprovantes das despesas efetuadas no exercício anterior até o dia 30 de abril do ano subseqüente.

LEI N.º 1.886, DE 11 de junho.

Aprova o Plano de Carvão Nacional e dispõe sobre sua execução.

O artigo 13 estabelece que a comprovação da despesa será feita perante o Tribunal de Contas no final de cada exercício pelo processo de Tomada de Contas.

LEI N.º 1.920, DE 25 de julho.

Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências.

O parágrafo único do artigo 6.º estabelece que a comprovação dos créditos será feita parceladamente perante o Tribunal de Contas, 60 dias após o término da cada trimestre, na forma da legislação em vigor, ouvido previamente o Departamento de Administração.

LEI N.º 2.004, DE 3 de outubro.

Dispõe sobre a política nacional do Petróleo e define a atribuição do Conselho Nacional do Petróleo, instituindo a sociedade das ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima. O artigo 32 estabelece "que a Petrobrás e as sociedades dela subsidiárias enviarão ao Tribunal de Contas até 31 de março de cada ano, as contas gerais de sociedade relativas ao exercício anterior, as quais serão por aquêle submetidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal" e seu parágrafo único diz que: "O Tribunal limitar-se-á a emitir parecer sobre as contas que lhe forem enviadas. E, o Congresso Nacional, depois de tomar conhecimento das mesmas, sem julgá-las e do parecer do Tribunal de Contas, adotará, por qualquer de suas casas, quanto ao assunto, as medidas que a ação fiscalizadora entender conveniente.

#### 1954

LEI N.º 2.163, DE 5 de janeiro.

Cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Estabelece o artigo 6.º § único — que: "da dotação anualmente recebida, no orçamento da União, o Instituto prestará contas na forma do que a legislação estabelece para os demais órgãos do Ministério da Agricultura.

LEI N.º 2.342, DE 25 de novembro.

Dispõe sobre a cooperação financeira da União em favor do ensino de grau médio.

#### 1955

LEI N.º 2.698, DE 27 de dezembro.

Dá aplicação a receita proveniente da diferença de preços entre os combustíveis e lubrificantes líquidos derivados do petróleo fabricados no Brasil e importados e altera o item V do § 2.º e o § 5.º do artigo 9 da Lei n.º 2.145 de 29 de dezembro de 1953 e o § 1.º do artigo 2.º da lei n.º 1.749 de 28 de dezembro de 1952, acrescentando-lhe um parágrafo.

Estabelece o artigo 8.º que "a aplicação da receita objeto desta lei fica sujeita à prestação de contas perante o Tribunal de Contas".

## *Análise das Principais Teorias de Organização*

### CAPÍTULO III

#### *Organização de cima para baixo : A Concepção Anatômica (1)*

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHLICH

A escola “anatômica” se preocupa com a forma e a disposição organizacional e com as interrelações estruturais das partes.

Deve-se muito da literatura sobre organização a esta escola, que dá ênfase à análise dos problemas de organização de cima para baixo, contrastando com o ponto de vista dos engenheiros. Os anatomicistas de organização são decididamente “administrativamente orientados”; (2) olham a organização como um “sistema de subdividir a emprêsa, sob o chefe principal.” (3)

DWIGHT WALDO oferece outra classificação possível para esta escola: formam seus componentes o grupo racionalista. WALDO quer dizer, com o termo racional, que “ela (a escola) tendia a salientar o poder da razão humana de assenhorear-se dos elementos constitutivos das relações humanas e de manejar essas relações de forma lógicamente traçada para atingir objetivos predeterminados”. (4) Esta classificação, contudo, implica numa crítica que, seja qual for o seu mérito, não cabe nesta parte. Mais tarde, todavia, será novamente mencionada.

Os principais elementos que contribuiram para a formação da escola “anatômica” foram FAYOL, GULICK, MOONEY, SCHUYLER WALLACE.

A contribuição de FAYOL foi, primeiramente, apresentada em 1908, (5) e continua, ainda, muito viva, embora já tenha sido absorvida, alterada e aper-

(1) Esta classificação se deve ao Professor STERLING SPERO.

(2) *Ideas and Issues in Public Administration*, DWIGHT WALDO, p. 103.

(3) LUTHER GULICK, “Notes on the Theory of Organization”, in *Papers on the Science of Administration*, p. 11.

(4) *Op. cit.* p. 103.

(5) Conferência pronunciada na Sociedade de Indústria Mineira (Society for Mining Industry), publicada em seu Boletim em 1951; sob a forma de livro em 1925; todas as citações feitas aqui foram tiradas da tradução inglesa, “General and Industrial Management”, 1949.

feiçãoada por outros representantes da escola. Seu livro "Administração Geral e Industrial" se desdobra em três partes distintas:

- 1.<sup>a</sup>) necessidade e possibilidade do ensino de administração;
- 2.<sup>a</sup>) uma análise dos princípios gerais de administração; e
- 3.<sup>a</sup>) uma discussão dos elementos de administração. (6) A primeira foge, nitidamente, ao escopo deste trabalho, que se ocupa de uma seção da segunda parte (aquele que trata dos princípios de administração aplicáveis a organização) e de uma seção da terceira parte (aquele que trata a organização como um elemento da administração).

### O QUE É ORGANIZAÇÃO?

De acordo com FAYOL,

organizar significa construir a dupla estrutura, material e humana, do empreendimento.... Se fosse possível deixar de levar em conta o fator humano, seria bastante fácil construir uma unidade social orgânica. Qualquer principiante poderia fazê-la, desde que tivesse algumas idéias das práticas usadas e pudesse contar com os necessários recursos. Mas para se criar uma organização útil não basta agrupar pessoas e distribuir deveres; deve haver um conhecimento de como adaptar o todo orgânico às necessidades, bem como encontrar o elemento humano essencial e colocar cada um onde for mais imprescindível; em suma, numerosas qualidades são indispensáveis. (7)

Segundo as palavras de URWICK, não conseguiu FAYOL fazer uma distinção clara entre o delineamento da estrutura duma empreesa e o provimento do pessoal para executar os vários grupos de atividades assim demarcados... Justamente porque FAYOL era um homem prático, de longa experiência, essa atitude provavelmente era inevitável. O administrador de responsabilidade não pode divorciar-se do fator humano. As empresas constituem-se de elementos humanos, empenhados num empreendimento comum e assim possuem características de organismos vivos. Considerá-las puramente mecânicas é abrir uma porta a toda espécie de êrro. Mas, no que tange à pretensão de que o trabalho de FAYOL tenha estabelecido uma teoria de administração — pretensão que foi certamente advogada por seus discípulos — seu conceito de organização estabelece limites que restringem o seu próprio pensamento. É impossível, para a humanidade, aprofundar seu conhecimento de organização, a não ser que o fator estrutura seja isolado de outras considerações, ainda que tal separação possa parecer artificial. (8)

(6) A esse respeito, FAYOL pronunciou também um discurso perante o "2<sup>nd</sup> International Congress of Administrative Sciences", em Bruxelas, 1923 (in *Papers on the Science of Administration*, pp. 101-114).

(7) *General and Industrial Management*, pp. 6 e 57.

(8) "The Function of Administration", in *Papers on the Science of Administration*, pp. 121-122.

Constitui esta a principal, diferença entre a conceituação de FAYOL e a de outros elementos dêsse grupo. Tanto GULICK como MOONEY isolaram o fator "estrutura" da organização; a definição de GULICK já foi citada, (9) e a de MOONEY é a seguinte :

Organização é a forma de toda associação humana para a realização de um fim comum... A técnica de organização pode ser descrita como a técnica de correlacionar atividades específicas ou funções num todo coordenado. (10)

Contudo, WHITE acrescenta uma palavra de precaução :

... o ponto vital é que estrutura é um arranjo das relações de trabalho de indivíduos e não simplesmente um processo impessoal de unir tijolos para construir um edifício. Sendo um sistema de ordenação de seres humanos, está sujeita, em determinados casos, a modificações que as possíveis combinações de personalidades possam exigir. Dum certo ponto de vista, organização é um sistema formal e declarado de relações, que pode ser representado, embora imperfeitamente, por um quadro ou por um organograma. Encarado dum ângulo mais realístico tem um caráter psicológico: constituir um agrupamento constante e habitual de relações humanas, resultante da interação mútua de pessoas que trabalham juntas. (11)

#### COMO ORGANIZAR ?

Em sua análise dos "princípios de administração", FAYOL inclui diversas normas aplicáveis ao processo de organização; no capítulo em que estuda a organização como um elemento da administração, discute também esse assunto. Este estudo se inicia com aquêles dentre seus "princípios de administração" que são aplicáveis à tarefa de organizar: divisão do trabalho, autoridade, unidade de comando, unidade de direção, centralização, escala hierárquica e hierarquia, "esprit de corps". (12)

De acordo com FAYOL, o objetivo da divisão do trabalho é a especialização. Como tal, "pertence à ordem natural". (13) GULICK tem a mesma reação quando diz que "a divisão do trabalho constitui a base da organização; na verdade, é a própria razão da organização". (14) GULICK contribui para a harmonia de pontos de vista, ao afirmar que o trabalho deve ser dividido, porque

os homens diferem em natureza, capacidade e habilidade, e ganham, grandemente, em destreza, pela especialização;... o mesmo

(9) Veja anotação. (3)

(10) *The Principles of Organization*, edição revista, pp. 1 e 3.

(11) *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 26.

(12) *General and Industrial Management*, pp. 19-20.

(13) *Ibid.*, p. 20.

(14) "Notes on the Theory of Organization, in "Papers on the Science of Administration", p. 3.

homem não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo;... o campo do conhecimento e da técnica é tão grande que um homem, dentro de espaço de sua vida, não pode conhecer dêle senão uma pequena fração. Noutras palavras, é uma questão de natureza humana, tempo e espaço. (15)

#### COMO DIVIDIR O TRABALHO?

Segundo os membros desta escola, o trabalho deve ser dividido de duas maneiras: atendendo aos graus de autoridade e à correspondente responsabilidade (a "escala hierárquica ou hierarquia" (16) de FAYOL, e "princípio escalar" de MOONEY); (17) e de acôrdo com a distinção entre tipos de atividades (a "especialização", (18) de FAYOL, o "princípio funcional", de MOONEY (19) e o "princípio de homogeneidade", de GULICK). (20) URWICK também endossa essas idéias, ao expressar:

Em organização o grupamento de atividades se processa sempre em dois sentidos contrários: um, em que as linhas divisórias são verticais, indicando tipos ou variedades de atividades; e outro, no qual as linhas delimitadoras são horizontais, indicando níveis de autoridade. É impossível definir qualquer atividade, precisamente, em qualquer organização, sem enquadrá-la nesses dois sentidos, da mesma maneira que é impossível fixar um ponto num mapa ou numa carta a não ser em termos de suas coordenadas. (21)

#### COMO DIVIDIR O TRABALHO À BASE DA AUTORIDADE E DA RESPONSABILIDADE?

FAYOL e MOONEY afirmam que a maneira adequada de dividir o trabalho, à base da autoridade e responsabilidade, é conferindo "o direito de dar ordens e o poder de exigir obediência", (22) através da "outorga de uma determinada medida de autoridade por uma autoridade mais elevada" (23) (a primeira constitui a definição de "autoridade" de FAYOL e a segunda o conceito de "delegação", de MOONEY). HENRY E. NILES acrescenta alguns conselhos:

... a responsabilidade pela execução das várias atividades necessárias à consecução do objetivo da organização deve ser distribuí-

(15) *Ibid.*

(16) *Op. cit.* p. 34.

(17) *The principles of Organization*, edição revista, p. 14.

(18) *General Industrial Management*, p. 20.

(19) *Op. cit.*, p. 25.

(20) "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration*, p. 9.

(21) *The Elements of Administration*, p. 47.

(22) FAYOL, *op. cit.*, p. 21.

(23) MOONEY, *op. cit.*, p. 17.

da de tal maneira que haja um mínimo de interferências e cruzamento de relações.

... a responsabilidade deve ser expressamente delegada;

... a responsabilidade deve ser claramente definida, de maneira que o ponto de resolução possa ser fixado prontamente. (24)

Continuando a enunciar e definir seus princípios relativos a autoridade e responsabilidade, lembra FAYOL — e com ele concorda GULICK — dois aspectos essenciais, em relação à unidade de comando:

para qualquer ação, qualquer que seja ela, um empregado só deve receber ordens de um único superior; (25)

desde os mais remotos tempos, tem sido reconhecido que nada, a não ser confusão, resulta da multiplicidade de comando. (26)

CATHERYN SECKLER-HUDSON concorda, plenamente, com FAYOL e GULICK, quando diz: "... unidade de comando... deve impregnar toda a organização". (27)

Até que ponto o trabalho deve ser dividido à base da autoridade e responsabilidade? Até que ponto se deve descentralizar?

FAYOL diz que

centralizar ou descentralizar é, simplesmente, uma questão de proporção, é um problema de encontrar o grau "ideal" para cada caso em particular... Se a envergadura moral do chefe, sua capacidade, sua inteligência, sua experiência e sua agilidade mental lhe permitirem estender bastante sua ação pessoal, poderá levar muito longe a centralização e reduzir seus empregados à condição de simples agentes executivos; se, ao contrário, prefere, reservando para si o privilégio de traçar as diretrizes gerais, apelar mais para a experiência, opinião e conselhos de seus colaboradores, pode efetuar uma ampla descentralização." (28)

Sobre o mesmo assunto REDFIELD escreve que

uma descentralização administrativa eficaz depende: primeiro, da vontade dos superiores de delegar e, em seguida, de sua capacidade de fazê-lo. Tal vontade é, em grande parte, psicológica, refletindo a experiência que o delegante tenha tido no passado. (29)

CATHERYN SECKLER-HUDSON é favorável à descentralização:

... a autoridade e a correspondente responsabilidade devem ser delegadas e localizadas, o mais perto possível, do ponto em que se realizam as operações. (30)

(24) *Processes of Organization and Management*, pp. 49-50.

(25) FAYOL, *General and Industrial Management*, p. 24.

(26) LUTHER GULICK, "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration*, p. 9.

(27) In *Processes of Organization and Management*, p. 43.

(28) *Op. cit.* p. 33.

(29) *Comunicação in Management*, p. 253.

(30) In *Processes of Organization and Management*, p. 42.

É esta também a opinião de HENRY E. NILES quando escreve :

.... Os problemas devem ser resolvidos, e as decisões tomadas, no nível mais baixo possível da organização; ou, em outras palavras, a decisão e a coordenação devem ter lugar, tanto quanto possível, no próprio ponto da ação. (31)

Mas o tema autoridade e responsabilidade nunca foi tão bem exposto quanto nas palavras de JETHRO a MOISÉS, às quais foi dada particular atenção não só por URWICK como por MOONEY, em sua análise de delegação de autoridade :

“E aconteceu que, ao outro dia, MOISÉS assentou-se para julgar o povo; e o povo estava em pé diante de MOISÉS desde a manhã até a tarde;

Vendo pois o sogro de MOISÉS tudo o que ele fazia ao povo, disse: “Que é isto, que tu fazes ao povo? por que te assentas só, e todo o povo está em pé diante de ti, desde a manhã até a tarde?

Então disse MOISÉS a seu sogro: É porque este povo vem a mim, para consultar a Deus;

Quando tem algum negócio vem a mim, para que eu julgue entre um e outro, e lhes declare os estatutos de Deus, e as suas leis.

O sogro de MOISÉS porém lhe disse: não é bom o que fazes.

Totalmente desfalecerá, assim tu, como este povo que está contigo: porque este negócio é mui difícil para ti; tu só não o podes fazer. Ouvi agora minha voz, eu te aconselharei, e Deus será contigo. Sê tu pelo povo diante de Deus e leva tu as coisas a Deus;

E declara-lhes os estatutos e as leis e faze-lhes saber o caminho em que devem andar, e a obra que devem fazer.

E tu dentre todo o povo procura homens capazes, tementes a Deus, homens de verdade, que aborrecem a avareza; e põe-nos sobre elos por maiorais de mil, maiorais de cento, maiorais de cinqüenta, e maiorais de dez;

Para que julguem este povo em tempo; e seja que todo o negócio pequeno elos o julguem; assim a ti mesmo te aliviáras da carga, e elos a levarão contigo. Se isto fizeres, e Deus te mandar poderás então subsistir; assim também todo este povo em paz virá ao seu lugar.

E MOISÉS deu ouvidos à voz do seu sogro, e fêz tudo quanto tinha dito.

E escolheu MOISÉS homens capazes de todo o Israel, e os pôs por cabeças sobre o povo: maiorais de mil, maiorais de cento, maiorais de cinqüenta, e maiorais de dez.

E elos julgaram o povo em todo o tempo; o negócio árduo trouxeram a MOISÉS, e todo o negócio pequeno julgaram elos.

Então despediu MOISÉS o seu sogro o qual se foi à sua terra.” (32)

(31) *Ibid.* p. 50.

(32) *Exodus*, 18.

### COMO DIVIDIR O TRABALHO DE ACÔRDO COM A DIFERENCIACÃO ENTRE OS DIVERSOS TIPOS DE TAREFAS?

FAYOL não contribui para o esclarecimento dêste assunto.

GULICK diz que a situação ideal, quanto à homogeneidade, verá reunidos, na mesma unidade, todos aquêles que estiverem executando:

o mesmo trabalho, pelo mesmo processo, para a mesma clientela, o mesmo lugar... Quando qualquer um dêsses quatro fatores varia, torna-se necessária uma seleção para determinar a qual dêles se deve dar precedência, na delimitação do que é e do que não é homogêneo e portanto combinável. (33)

A escolha das bases para obter homogeneidade resulta na organização por objetivo, processo, clientela ou material, ou área.

Organização por objetivo dominante, como abastecimento de água, controle da criminalidade, ou educação, serve para reunir num único grande departamento todos aquêles que trabalham na consecução de um determinado serviço... Organização por processo dominante, como engenharia, ensino, direito ou medicina, tende a reunir num único departamento todos os que trabalham utilizando-se duma técnica ou habilitação especial, ou então que sejam elementos integrantes de uma determinada profissão... Organização à base das pessoas atendidas ou das pessoas com as quais se lida, ou à base das coisas com que se lida, conduz à reunião, num único departamento, independentemente da finalidade do serviço, ou da técnica utilizada, de todos aquêles que trabalham com um determinado grupo de pessoas cu coisas...

Organização à base do local em que o serviço é executado reune, todos aquêles que trabalham, numa determinada área, seja qual fôr o serviço que estejam desempenhando cu a técnica que representem. (34)

SCHUYLER WALLACE afirma:

por certo, cada uma dessas definições revela as qualidades essenciais do método de organização que se propõe descrever. É fora de dúvida, também, que, à base dessas definições, torna-se possível identificar muitos dos departamentos administrativos, hoje existentes nos diferentes países. Não menos indubitável, contudo, é que essas definições não conseguem delinear, claramente, os limites entre os diversos conceitos, tornando-se, em consequência, responsáveis por uma considerável parcela da falta de clareza e confusão que caracterizam grande parte da discussão abstrata sobre o assunto. (35)

(33) *Op. cit.* p. 15.

(34) GULICK, *Papers in the Science of Administration*, pp. 21-26.

(35) *Federal Departmentalization*, pp. 91-146. A critique of Theories of Organization, p. 94.

Após apresentar e analisar um exemplo, continua WALLACE:

À luz desta análise, somos inevitavelmente levados a perguntar se haverá utilidade numa discussão abstrata de tais conceitos, assim mal definidos e pobemente delineados...

A pergunta dá idéia de uma confusão muito maior do que na realidade existe. Isto porque, embora se deva admitir que as definições geralmente aceitas são um tanto insatisfatórias, ou por não conseguirem fornecer critérios concretos para sua aplicação, ou pela falta de nitidez na caracterização de seus limites, existe, contudo, em relação a cada um desses conceitos, uma essência real de significado. Assim, embora essas generalizações raramente mereçam a qualificação de "princípios de administração", deve-se todavia dar-lhes um lugar proeminente entre os fatores que concorrem para o estabelecimento de uma organização departamental. (36)

WALLACE continua analisando as condições sob as quais se deve preferir um critério a outros, examinando exaustivamente as vantagens e desvantagens dos padrões organizacionais resultantes. Em resumo, embora com mais cautela, endossa êle, certamente, as bases de departamentalização, discutidas por GULICK.

MOONEY adota um ponto de vista diferente. Em sua opinião, a distinção entre variedades de atividades — ou "diferenciação funcional" — leva à identificação de três grupos principais: o discriminativo, o aplicativo e o interpretativo, ou seja, funções ligadas à definição do objetivo, funções referentes à sua consecução e funções relativas às decisões interpretativas. (37)

Não se pode conceber trabalho, função ou tarefa individual, de qualquer espécie, que não envolva um dos três elementos: a determinação de alguma coisa a ser feita, a feitura dessa coisa e a decisão de questões que possam surgir no curso da em que essa coisa é executada, em obediência a normas e práticas predeterminadas. (38)

Estes são os "denominadores comuns" da grande variedade de funções existentes em toda parte. (39)

URWICK concorda tanto com MOONEY quanto com GULICK. Está de acordo com MOONEY quando diz que

... enquanto as funções específicas podem ser de variedade quase infinita, dependendo da complexidade das atividades necessárias à obtenção de um determinado fim, não se concebe nenhuma função ou mesmo tarefa isolada de qualquer espécie que não se enquadre numa daquelas três classes. E essas três classes se relacionam no que se refere a princípio, processo e resultado. Dizem respeito, res-

---

(36) *Op. cit.*, pp. 96.

(37) *The Principles of Organization*, revised edition, pp. 25-26.

(38) *Ibid.*, p. 27.

(39) *Ibid.*, pp. 25-27.

pectivamente, a um dos três fatos: determinação de que alguma coisa seja feita; execução dessa coisa; e decisão de casos que surjam ao executá-la, de acordo com regras e preceitos prefixados. Essas classes de atividades ou são determinativas, ou aplicativas, ou interpretativas. (40)

E concorda com GULICK e WALLACE, ao continuar dizendo :

O número mais avultado de atividades encontradas na maioria das formas de organização pertence ao grupo aplicativo ou executivo. E é, consequentemente, em função da execução, ou seja, do trabalho a ser feito, que normalmente se expressa a diferenciação funcional.

Segue-se daí que o processo de definição consiste na identificação dos limites de cada cargo, de cada grupo de atividades... Três métodos gerais de determinação de tais limites existem na prática: o unitário, o seriado e "subjectival"... (\*) De acordo com o método unitário, determinam-se os limites de cada grupo de atividades, tomando-se por base pessoas, coisas ou áreas...

O método seriado... se apresenta quando, por exemplo, um produto passa por uma série de departamentos, cada qual equipado para realizar um determinado processo ou grupo de processos... Finalmente, há o método "subjectival", muitas vezes chamado "funcional", de distribuir atividades. Neste caso, os limites de cada cargo são fixados tendo em conta ou um determinado assunto ou um aspecto da administração, ou, ainda, um grupo de assuntos correlatos. (41)

Torna-se evidente que o método unitário constitui a departamentalização por clientela, por material ou por área; o método seriado é a departamentalização por processo ou técnica; e o método "subjectival" a departamentalização por objetivo.

#### ATÉ ONDE SE DEVE LEVAR A DEPARTAMENTALIZAÇÃO ?

A divisão do trabalho de acordo com o princípio da homogeneidade não deve prosseguir incontidamente. Restringe-a o princípio do alcance de controle, de que GULICK diz:

"Exatamente como a mão do homem só pode alcançar um número limitado das teclas de um piano, assim também a mente e a von-

(40) *The Elements of Administration*, pp. 53-54.

(\*) Buscou o autor na palavra "subject" a origem para a denominação dada ao seu terceiro método. Como dentre as acepções da palavra "subject" destacam-se "assunto", "matéria", "objeto", podemos dizer que o método "subjectival" é o que toma por base um determinado assunto. Aliás, a outra designação dada a esse mesmo método, ou seja, "funcional" e a descrição que dêle faz no texto o autor dispensariam talvez esta Nota. Sentimo-nos, contudo, no dever de fazê-la.

Não existindo o termo "subjectival" nem mesmo em inglês, pareceu-nos um pouco de exagero procurar encontrar um equivalente em nossa língua.

Por isso julgamos mais razoável conservá-lo no original. (N.T.)

(41) *Ibid.*, ps. 56-60.

tade de um homem só podem alcançar um número restrito de contatos administrativos... O limite do controle constitui, em parte, uma questão de limitação do conhecimento; mas ainda, porém, é uma questão de limite de tempo e energia. Em consequência, o chefe de qualquer empreesa só pode dar ordens pessoalmente a uns poucos indivíduos... Essa situação impõe a toda organização humana pelos limites do alcance de controle não é a mesma, é óbvio, para diferentes espécies de trabalho e para organizações de variadas proporções. Onde o trabalho é rotineiro, repetitivo, de caráter e natureza mensuráveis, talvez um homem possa dirigir numerosos operários... Onde o trabalho é diversificado, de qualidade e sobretudo quando as pessoas que o executam estão dispersas, um homem poderá supervisionar sómente a poucos." (42)

URWICK é ainda mais enfático a esse respeito; afirma, categóricamente, que "nenhum chefe pode supervisionar diretamente o trabalho de mais do que cinco, ou, no máximo, seis subordinados cujo trabalho seja interrelacionado". (43)

E URWICK menciona o ensaio no qual GRAICUNAS dramatiza, através de análise matemática, o impacto causado sobre o chefe pelas relações diretas e cruzadas com seus subordinados. (44)

HENRY NILES é também a favor do princípio do "alcance de controle". Afirma que um "chefe graduado só deve ter, comunicando-se consigo, diretamente, um pequeno número de pessoas; em geral, não mais que cinco, às vezes um número maior". (45)

LEONARD WHITE, contudo, declara:

"o número máximo de subordinados que um chefe é capaz de supervisionar, com resultado, não pode ser determinado pela aplicação de uma "lei" do alcance da atenção. O verdadeiro controle da atenção varia com o tipo de trabalho supervisionado (quer seja rotineiro, quer seja aquél em que se tenha que tomar decisões), com o nível de responsabilidade, com a personalidade de chefe e chefiados e com o necessário grau de supervisão e direção." (46)

Nem FAYOL, nem MOONEY incluem o "alcance de controle" em sua discussão dos princípios de organização.

#### COMO COORDENAR?

FAYOL não classifica como princípio de administração a "coordenação", de que, entretanto, faz uma análise exaustiva, como um elemento de adminis-

(42) "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration*, p. 7.

(43) *The elements of Administration*, pp. 52-53.

(44) "Relationships in Organization," in *Papers on the Science of Administration*, pp. 183-187.

(45) *Processes of Organization and Management*, p. 50.

(46) *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 57.

tração. Por coordenação entende: "a reunião, a unificação e a harmonização de toda atividade e esforço". (47)

GULICK declara que "se a subdivisão de trabalho é indispensável, a coordenação é obrigatória". (48) MOONEY acentua também a importância da coordenação; afirma ele, de fato, que todos os outros princípios de organização "estão contidos neste". MOONEY define a coordenação como "a distribuição ordenada do esforço do grupo, a fim de obter unidade de ação na consecução de um fim comum". (49)

GULICK acredita que existem, em princípio, duas maneiras — que não se excluem, mas sim que se completam — de coordenar uma empresa: pelo fluxo das ordens emanadas, do superior ao subordinado, seguindo as linhas de autoridade; e pela criação, na mente e na vontade dos que trabalham em grupo, de uma inteligente unidade de propósito. O primeiro método constitui a coordenação por organização, o segundo a coordenação pela dominância de uma idéia, (50) equivalendo à combinação do "esprit de corps" com a "unidade de direção" de FAYOL. (51) CATHERYN SECKLER-HUDSON afirma que a "unidade de.... propósito deve estar disseminada pela organização". (52)

O raciocínio de MOONEY se assemelha a este, ao declarar:

O poder coordenador, supremo.... é a autoridade; .... uma verdadeira coordenação deve ser baseada numa real comunhão de interesses; a coordenação indica que há um alvo ou objetivo; doutrina... significa definição do objetivo.... cada membro de uma organização não deve apenas conhecer sua doutrina, mas deve sentir-la e absorvê-la até que viva em sua atmosfera e faça dela um guia de seus atos. (53)

São êstes os princípios aplicáveis à organização, de acordo com o ponto de vista dos "anatomistas". Antes de concluir este capítulo, é necessário fazer referência a um último aspecto da organização de cima para baixo: seu conceito de função de "staff", a que MOONEY chama a fase "staff" da funcionalização". (54)

FAYOL define "staff" como

um grupo de homens, munidos da força, conhecimento e tempo que possam faltar ao administrador geral, de maneira a constituir complemento, reforço e uma espécie de projeção da personalidade do administrador. (55)

(47) *General and Industrial Management*, p. 6.

(48) Notes on the Theory of Organization, "in *Papers on the Science of Administration*, p. 6.

(49) *The Principles of Organization*, p. 5.

(50) *Op. cit.*, p. 6.

(51) *General and Industrial Management*, pp. 25 e 40.

(52) *Processes of Organization and Management*, p. 43.

(53) *The Principles of Organization*, pp. 6, 9, 10 e 11.

(54) *Ibid.*, p. 33.

(55) *General and Industrial Management*, p. 63.

As palavras de MOONEY são quase as mesmas :

Serviço de "staff" em organização significa serviço de recomendação ou conselho, que se distingue das funções de autoridade e comando.... O "staff" constitui uma expansão da personalidade do dirigente. Significa para este mais olhos, mais ouvidos e mais mãos que o auxiliem na formulação e na consecução de seus planos. (56)

E MOONEY acrescenta ainda :

Este serviço se desdobra em três fases que se apresentam perfeitamente correlacionadas: a informativa, a consultiva e a supervisora.... A fase informativa se refere aos elementos que a autoridade deve conhecer ao esquematizar suas decisões; a consultiva se refere aos pareceres baseados naquelas informações; a supervisora consubstancia-se na aplicação das duas fases precedentes a todos os detalhes da execução. (57)

LEONARD WHITE apresenta argumentação semelhante :

Nas grandes organizações, outro tipo de especialização surge, apropriadamente denominado "o staff"....

O "staff" é um órgão de aconselhamento, para um dirigente categorizado, sem nenhuma responsabilidade executiva. A função exercida por um "staff" militar é planejar, aconselhar e assistir o oficial comandante no comando, mas não comandar. A função de um "staff" civil é entendida da mesma maneira, ou seja, estudar os problemas administrativos, planejar, aconselhar, observar, mas não agir. (58)

#### AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO INDIVIDUAL NESTA ESCOLA

Esta análise ligeira mostra, claramente, que a maioria das normas básicas sugeridas por este grupo foram estabelecidas por FAYOL e GULICK. Ambos tratam do assunto com clareza e exaustivamente, embora divirjam bastante, quanto à maneira de o encarar: FAYOL é o engenheiro que se transformou com sucesso num administrador e é sobretudo o homem prático tentando estabelecer as bases de uma teoria administrativa. Seus princípios de administração, contudo, carecem de apresentação metódica; muitas vezes apresenta-se muito enfático e mesmo dogmático em seus esforços para provar o acerto de suas opiniões. Acentua-se isto no fim de sua vida, conforme se pode observar comparando a *Administração Industrial e Geral*, primeiramente publicada em 1916, com sua conferência pronunciada, em 1923, no Congresso de Ciências Administrativas de Bruxelas e incluída na coleção *Ensaios sobre a Ciência de Administração* (Papers on the Science of Administration). FAYOL, contudo, destaca-se como autêntico pioneiro do estudo da administração de cima para

(56) *Op. cit.* pp. 33-41.

(57) *Ibid.* p. 33.

(58) *Introduction to the study of Public Administration*, pp. 30-31.

baixo. Com seu "princípios de administração", complementados pelo estudo dos elementos da administração, lançou as bases para uma concepção teórica do assunto. Muitos de seus "princípios" resistem melhor à crítica do que muitos sugeridos mais tarde, por outros componentes do grupo; tanto assim que vários dos seus princípios soam hoje como truismos.

GULICK é o erudito "par excellence". Suas *Notas sobre a Teoria da Organização* são metódicamente apresentadas, sua análise é sempre lógica; raramente é ele dogmático. Na realidade, as únicas indicações de dogmatismo encontram-se na sua discussão da unidade de comando e do alcance de controle, dois conceitos que têm sido objeto de crítica por parte de outras escolas de organização. O estudo de GULICK sobre organização é bem mais completo que o de FAYOL. GULICK não só abrangeu toda a parte tratada por FAYOL, como ainda apresentou uma vasta contribuição original. Sua análise da divisão do trabalho, sua teoria sobre a departamentalização e suas idéias a respeito da coordenação são particularmente esclarecedoras.

A FAYOL e GULICK segue-se MOONEY, como grande inovador da teoria da organização. Embora não conhecesse o trabalho de FAYOL, suas principais idéias são semelhantes às dêste. Contudo, divergem os dois profundamente quanto aos métodos aplicados para discussão de seus conceitos. FAYOL é bastante empírico enquanto MOONEY tem uma formação mais científica. Na realidade, algumas vezes procura este de tal maneira ser científico que sacrifica a clareza à lógica, como no caso de sua tentativa — não analisada aqui — de enquadrar seus "princípios de organização" nas leis básicas da lógica, segundo L. ANDERSON. (59) A mais interessante parte de seu livro, contudo, a que descreve os princípios de organização através da história, (60) foge aos objetivos desta tese.

Em seguida vem URWICK, que raramente apresenta algo de novo, mas que foi o primeiro a fazer uma análise completa das contribuições de FAYOL, MOONEY e TAYLOR para a teoria de organização. URWICK compartilha com MOONEY a devoção por um esquema rígido e lógico; entretanto, mostra-se ineficaz nesse ponto, mas ainda do que MOONEY, tanto assim que a maior falha de sua apresentação dos "princípios e métodos de organização" (61) reside, exatamente, em não conseguir enquadrá-los num esquema lógico e convincente.

Não obstante, esclareceu muitos pontos em torno dos quais seus colegas tinham sido bastante obscuros, e muitas vezes estabeleceu ligação entre êles.

Pertencendo a uma categoria diferente de FAYOL, URWICK, MOONEY e GULICK — que acertadamente podem ser considerados os fundadores desta escola — encontram-se WALLACE, CATHERYN SECKLER-HUDSON e HENRY NILES. Concentraram-se êstes no desenvolvimento e esclarecimento dos conceitos de seus predecessores, o que em grande parte conseguiram. Todavia, tam-

(59) *The Principles of Organization*, pp. 45-46; o livro de ANDERSON é "Das Logischen Gesetze und Categorien".

(60) *Ibid.*, pp. 47-164.

(61) *The Elements of Administration*, pp. 35-76.

bém êles acentuaram a tendência, nascida com a própria "escola anatômica", de pensar em Organização em têrmos formais e abstratos, sem dar muita atenção ao seu conteúdo psicológico e social. Isto constitui o que DWIGHT WALDO chama de "racionalismo" na teoria organizacional, de acordo com a qual

uma boa estrutura organizacional é aquela que se ajusta a um esquema adequado de boa organização, a que se adapte aos tipos renitentes de mentalidade, encontrados entre todos os indivíduos em tôdas as épocas, em vez de procurar atender às características e peculiaridades dos indivíduos que ocorre "habitarem" a organização numa determinada ocasião. (62)

Está é também a principal razão do "pronunciamento de SIMON contra grande parte da literatura em torno de assuntos administrativos". (63)

Diz êle :

A análise de administração sofre atualmente dos males da superficialidade, da supersimplificação e da falta de realismo. Confiou-se estritamente ao mecanismo da autoridade e não conseguiu colocar dentro de sua órbita os outros aspectos igualmente importantes que influenciam o comportamento da organização. Recusou-se a atacar a tarefa cansativa do estudo de com quem devem ficar as atividades de tomar decisões. Tem-se contentado em falar de "autoridade", "centralização", "alcance do controle", "função", sem procurar definir êsses têrmos em função das operações. Se a análise da administração não atingir um nível mais alto de sofisticação, há pouco motivo para esperar que se obtenha rápido progresso na identificação e confirmação de princípios de administração válidos." (64)

É bastante curioso que seja FAYOL menos culpado do formalismo e do abstracionismo existente na teoria de organização do que outros que, como êle encararam a organização sob o ângulo "anatômico". Por ter sido incapaz de isolar o fator "estrutura" do fator "pessoal" — no que foi criticado por URWICK — deixou de ser tão "racionalista" quanto seus colegas. Pergunta-se, teria sido FAYOL mais sábio que os outros ao adotar um conceito de organização que, de acordo com URWICK, "limita seu pensamento"? Teriam suas idéias sido diferentes se acontecesse ter êle vivido ao tempo de URWICK? Existe no trabalho de FAYOL base para uma suposição — não mais que isso — a respeito desta última hipótese: seu interesse pela formulação racional de uma teoria de administração poderia tê-lo levado a isolar "estrutura" de "pessoal", tivesse êle vivido na década dos 30, quando a discussão sobre teoria organizacional foi em grande parte conduzida naquele sentido.

Mas será o rótulo de "racionalista" um título, indigno para esta Escola?

(62) *Ideas and Issues in Public Administration*, p. 83.

(63) *Administrative Behavior*, p. 36.

(64) *Ibid.*, p. 38.

O eminente LEONARD WHITE assim não pensa, pois escreve, claramente:

Um sistema de administração, visto do ângulo especial de sua estrutura, constitui um agregado de cargos e ocupantes interrelacionados. É relativamente estável e existe em geral com o fim de satisfazer, para a comunidade, necessidades permanentes e continuadas. É racional, e não intuitiva e estabelecida ao acaso. Baseia-se em considerações gerais e não individuais. Os indivíduos entram e saem, mas a organização mantém sua própria vida; muitas já são antigas, mas a não ser em caso de catástrofe ou colapso, continuarão indefinidamente. As organizações tornam-se mais altamente especializadas à medida que crescem, mas todas as suas partes componentes baseiam-se no objetivo e nas funções. Sua espinha dorsal é a hierarquia e a aceitação da relação-superior-subordinado em arranjos mútuos de autoridade, responsabilidade e obediência. (65)

(Continua)

---

(65) *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 39.

# *Planejamento e Organização de um Serviço de Registro Arquivo e Estatística Médica para um Hospital Infantil*

DR. HUMBERTO BALLARINY

No estado atual de desenvolvimento e complexidade de recursos de que lança mão a medicina e cirurgia, o cuidar da saúde do ser humano é tarefa de equipe, onde a divisão do trabalho transformou o antigo exercício da medicina pelo médico policlínico, numa emprêsa denominada "hospital".

Portanto, poderíamos definir Hospital como sendo uma emprêsa organizada para prestar assistência médico-social a uma determinada coletividade, emprêsa onde predomina a assistência médica visando a preservação da saúde do indivíduo e da coletividade; o tratamento dos doentes e traumatizados; é o aperfeiçoamento das ciências e artes médicas, através a pesquisa e o ensino.

As finalidades básicas que uma emprêsa denominada hospital deve preencher são as seguintes :

- a) a medicina preventiva através da execução de medidas higiênicas que assegurem a saúde individual e coletiva;
- b) o tratamento dos doentes e acidentados utilizando os mais atualizados recursos de diagnóstico e tratamento, de natureza técnica e material que estejam consagrados pela ciência;
- c) o registro e posterior utilização da experiência adquirida no manuseio cotidiano dos pacientes, do equipamento empregado e das instalações especializadas; de modo a aperfeiçoar toda e qualquer assistência prestada, bem como transmitir a todos os técnicos os conhecimentos adquiridos nos diversos setores do hospital.

O moderno sanitarista, membro ativo do Corpo Clínico, do hospital geral, quer regional, rural ou distrital, viu o seu isolado posto de saúde transformar-se em serviços integrantes da divisão assistencial do hospital moderno, porque:

- a) é mais racional e econômico que os serviços de saúde pública possam contar com a colaboração dos dispendiosos serviços complementares de diagnóstico e usar os recursos da moderna técnica de hospitalização aplicáveis às doenças transmissíveis que todo hospital moderno deve possuir;

b) são de grande valia os subsídios bioestatísticos que os prontuários médicos arquivados segundo a moderna técnica hospitalar podem trazer ao controle sanitário da população.

Em se tratando do diagnóstico e tratamento de acidentados e doentes não se concebe mais a atuação isolada do médico opiclinico cônsciente e auto-suficiente do século XVIII e XIX, porque :

a) a aparelhagem imprescindível ao eficiente exercício da atual arte de diagnosticar e curar é tão dispendiosa e requer tanta complexidade na sua instalação e manutenção que sómente poderosas empresas podem arcar com os ônus de tal equipamento;

b) o organismo estudado à luz das ciências afins com a medicina, sob o moderno conceito da unidade funcional indivisível, ditou de modo imperativo a necessidade das especializações médicas, transformando a arte de diagnosticar e executar o plano terapêutico num trabalho coordenado de uma equipe de médicos e técnicos especializados.

A pesquisa e o ensino, atividades primordiais na concepção moderna do hospital, não são mais realizados, a custa do sacrifício do doente-cobaia, mas sim pelo estudo do minucioso registro de todos os resultados dos exames complementares de diagnóstico, da evolução do caso mórbido, dos efeitos obtidos com os tratamentos empregados, do comportamento do organismo após a alta hospitalar. Todos êstes dados são fornecidos pelo prontuário médico confecionado, guardado e manipulado pelo Serviço de Identificação, Registro, Admissão, Alta, Arquivo e Estatística Médica (IRAEEM).

O aperfeiçoamento e ensino através o hospital não está restrito aos médicos, mas extensível a todos que estão em contato com a instituição, enfermeiras, assistentes sociais, dietistas, técnicos especializados, funcionários em geral e também aos doentes e seus visitantes aos quais o hospital divulga conhecimentos higiênicos.

#### FINALIDADES DO SERVIÇO DE REGISTRO, ARQUIVO E ESTATÍSTICA MÉDICA

Dentre os serviços técnicos do hospital encontramos o Serviço de Identificação, Registro, Admissão, Alta, Transferência, Arquivo e Estatística Médica que, de acordo com o conceito moderno de hospital é um dos mais importantes setores da organização.

O minucioso, bem organizado e tecnicamente arquivado prontuário onde se registram todos os fatos que se passaram com o paciente durante o seu atendimento no hospital, constitui a mais valiosa das contribuições para o ensino e o aperfeiçoamento da assistência médico-hospitalar. Prontuário Médico é um relatório escrito ordenadamente com os dados sociais, médicos e de enfermagem referentes ao atendimento de um paciente. O prontuário médico é como se fôra o pulso do hospital, pelo seu manuseio sentimos a vitalidade da instituição.

O manuseio e a pesquisa organizada de dados estatísticos nos permitem confirmar ou formular hipóteses doutrinárias, aquilatar da eficiência de certos tratamentos, controlar as endemias e julgar do padrão de eficiência do hospital. Um hospital que não possua Serviço de Registro, Arquivo e Estatística Médica é na feliz expressão de MAC-EACHERN: "Um relógio sem ponteiros" — funciona mas não marca as horas.

Como podemos ver pelo enunciado descritivo do serviço, ele reune um conjunto de atividades grupadas em torno de um mesmo objetivo, qual seja a documentação organizada da passagem do paciente pelo hospital, obedecendo a seguinte seriação:

a) o registro dos fatos relativos à assistência hospitalar prestada durante o seu atendimento, incluindo a sua identificação, a sua admissão e os problemas ligados ao seu desligamento temporário ou definitivo do hospital;

b) a guarda dos prontuários de maneira unitária, centralizada e integrada, a anexação ordenada de todos os resultados complementares de diagnóstico quando o doente estiver em tratamento nos ambulatórios, bem como envio diário daqueles prontuários para os locais de tratamento;

c) a apuração, listagem e interpretação dos dados estatísticos contidos nos prontuários como elemento de controle do padrão de assistência médica-hospitalar. Quando assumimos a Superintendência Geral não possuía o Instituto de Puericultura um serviço centralizado de Registro e Arquivo Médico, não existindo, portanto, a codificação de dados médicos, a fim de possibilitar a utilização da estatística especializada, condição essencial para o ensino e a pesquisa médica. Aquela situação incompatível com o atual conceito de organização hospitalar foi imediatamente atacada pela Superintendência. A primeira fase do trabalho foi o planejamento do Serviço, procurando enquadrá-lo às condições já existentes.

A planta física se prestava admiravelmente para a localização do setor de identificação, registro e admissão, porém, os locais destinados ao Arquivo Médico e as manipulações do prontuário, com fim estatístico, não permitiam o estabelecimento de nenhuma circulação de serviço aceitável.

A solução foi encontrada com a mudança da agência do Serviço Social para junto dos ambulatórios e o aproveitamento daquele local para a instalação dos arquivos e prontuários próximo ao setor de identificação, registro e admissão de doentes. Acresce a circunstância favorável da existência naquele local de um monta-carga que facilita o intenso trânsito diário de mais de 100 (cem) prontuários entre os ambulatórios e o arquivo. Nos fluxogramas podem os leitores acompanhar todos os detalhes do planejamento.

Na segunda fase de organização foram redigidos, com a colaboração do grande técnico em organização hospitalar ATHENAR DE QUEIROZ, os fluxogramas e as rotinas de Identificação, Registro, Atendimento nos ambulatórios, Internação, Alta, Transferência e Óbito, que a seguir transcreveremos.

Convém observar a maneira detalhada e esquematizada com que foram confeccionadas as rotinas, o que facilitou a rápida implantação das mesmas.

## INSTITUTO DE PUERICULTURA

*Manual de Rotinas Administrativas*

Rotina n.º 6

Data de emissão :

Assunto :

*Identificação e Registro do Paciente*

## 1. RECEPÇÃO

## AÇÃO DA PORTARIA

- a) recebe o paciente de primeira consulta.
- b) encaminha-o ao Registro

## AÇÃO DA RECEPCIONISTA DO REGISTRO

Recebe e encaminha o paciente de primeira consulta (o paciente aguarda chamada para registro).

## 2. REGISTRO

## AÇÃO DA REGISTRANTE

- a) faz a chamada dos pacientes para o registro (obedecendo a ordem de chegada).
- b) verificar no Fichário Nominal a existência de registro anterior (pelo nome, sobrenome, sexo, côr, filiação, etc.)
- c) abre Ficha de Identificação para os pacientes não registrados (usando como 2.ª via a parte superior da Ficha Social).
- d) solicitar ao Arquivo os prontuários dos pacientes já registrados.
- e) preenche cartões de matrícula (pelos dados da Ficha de Identificação, cartão rosa — menina, cartão azul — menino.)
- f) registra paciente novo no Livro de Registro (em ordem numérica);
- g) entrega o cartão de consulta ao acompanhante do paciente;
- h) encaminha o paciente à Anamnese.

## 3. ANAMNESE

## AÇÃO DO ACADÊMICO

- a) recebe o paciente, preenchendo a Ficha de Anamnese (mediante a apresentação do cartão de matrícula);
- b) determina a clínica para qual o paciente deve ser conduzido (marcando data da consulta e consultório no cartão de matrícula);
- c) encaminha o responsável ao Inquérito Social.

## 4. INQUÉRITO SOCIAL

## AÇÃO DA ASSISTENTE SOCIAL

- a) entrevista o acompanhante do paciente de primeira consulta (preenchendo a Ficha Social recebida e já identificada);
- b) encaminha o paciente à pesagem.

## 5. PESAGEM

## AÇÃO DA ENFERMEIRA

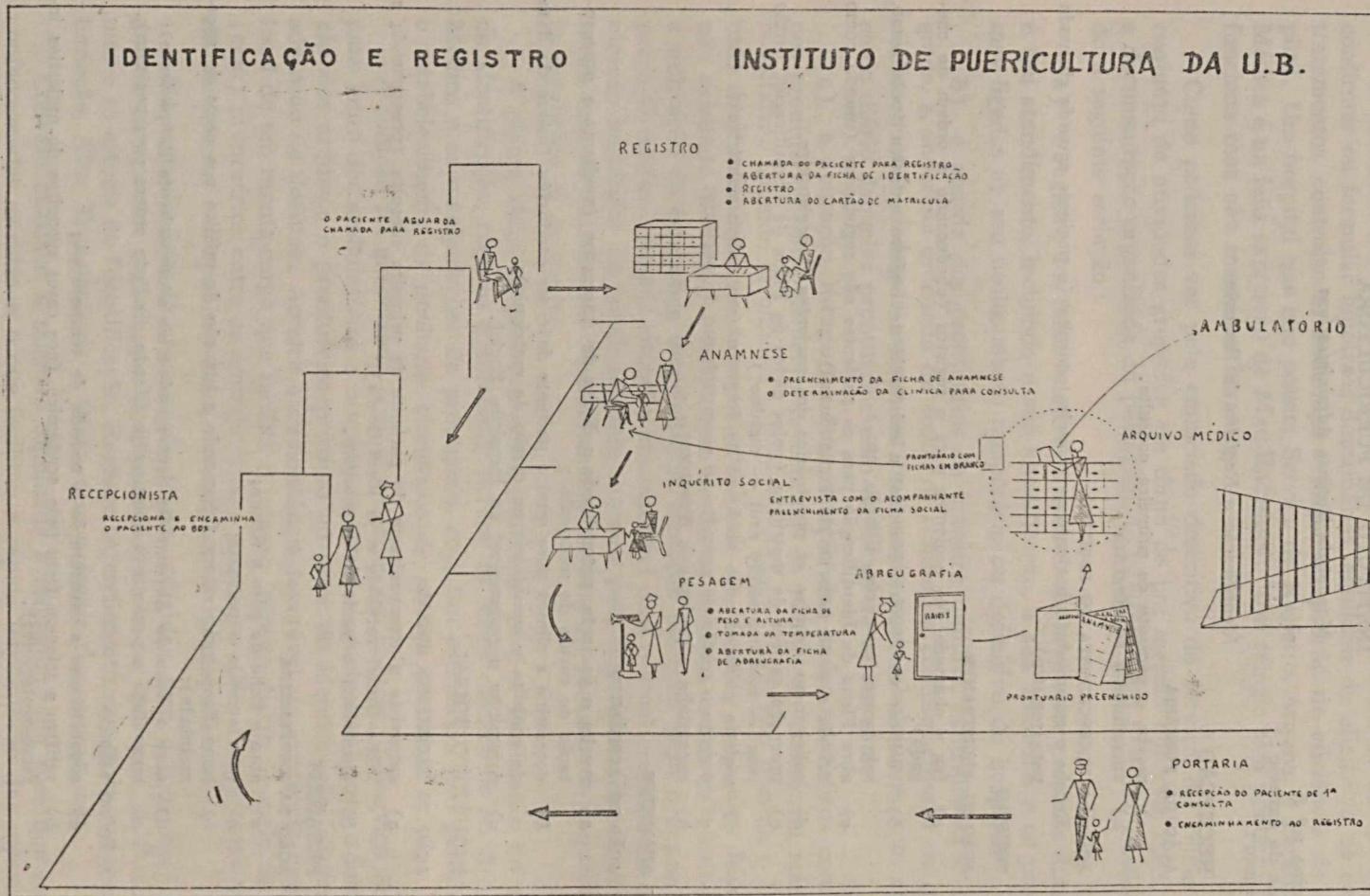
- a) abre a ficha de peso e Altura;
- b) pesa e mede o paciente;
- c) toma-lhe a temperatura (chamando a atenção do médico nos casos de anormalidade);
- d) abre a ficha de Abreugrafia (entregando-a ao acompanhante do paciente);
- e) encaminha o paciente à abreugrafia (dando o n.º de ordem para consulta).

## AÇÃO DO MÉDICO

- a) supervisionar a mensuração e tomada de temperatura;
- b) retifica a triagem feita pelo acadêmico (nos casos suspeitos de moléstias infecto-contagiosas).

## IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO

## INSTITUTO DE PUERICULTURA DA U.B.



## 6. ABREUGRAFIA

### AÇÃO DO OPERADOR DE R.X.

- a) recebe o paciente munido da ficha de Abreugrafia
- b) radiografa-o (dando à chapa o mesmo número da ficha de Abreugrafia);
- c) encaminha-o ao Contrôle;
- d) envia diariamente fichas e chapas batidas ao Serviço de Raios X (que anexa posteriormente os resultados às fichas, enviando-as ao Arquivo Médico.)

## 7. REMESSA DE FICHAS

### AÇÃO DO FUNCIONÁRIO ENCARREGADO

Reune as fichas de Anamnese, Social, Pêso e Altura, e o Cartão de Matrícula (enviando-as ao Arquivo Médico para abertura dos prontuários).

## 8. RECEPÇÃO DE FICHAS

### AÇÃO DO ARQUIVO MÉDICO

- a) recebe fichas dos pacientes de primeira consulta (remetidas pelo Registro);
- b) abre prontuários (em ordem numérica);
- c) anexa aos prontuários abertos as fichas de Anamnese, Social, Evolução, Pediatria ou Puericultura, e Ordens Médicas;
- d) remete prontuários abertos ao Ambulatório (com cartões de matrícula anexos para serem devolvidos ao acompanhante ao término da consulta).

## INSTITUTO DE PUERICULTURA

### *Manual de Rotinas Administrativas*

Rotina n.º 7

Data de emissão :

Assunto :

### *Ambulatório — Consultas*

## 1. RECEPÇÃO

### AÇÃO DA PORTARIA

- a) recebe paciente de primeira consulta (encaminha-o ao Registro);
- b) recebe o paciente com consulta marcada (encaminha-o ao Contrôle).

### AÇÃO DA RECEPCIONISTA DO CONTRÔLE

- a) recebe e encaminha ao Ambulatório o paciente de consulta marcada (a partir das ... horas);
- b) confere cartões de matrícula com a Lista Diária de Consultas (fornecida diariamente pelo Arquivo Médico);
- c) marca consulta para outros pacientes em substituição aos ausentes (solicitando ao Arquivo Médico a remessa dos prontuários);
- d) encaminha o paciente de primeira consulta Ys salas de espera Geral ou de Infectados (após a seleção médica);
- e) limita o número de acompanhantes ao Ambulatório.

### AÇÃO DO MÉDICO DO CONTRÔLE

- a) separa os casos suspeitos, encaminhando-os ao Ambulatório de Infectados;
- b) atende os casos de emergência que excedam ao número diário de consultas (requisitando os prontuários ao Arquivo).

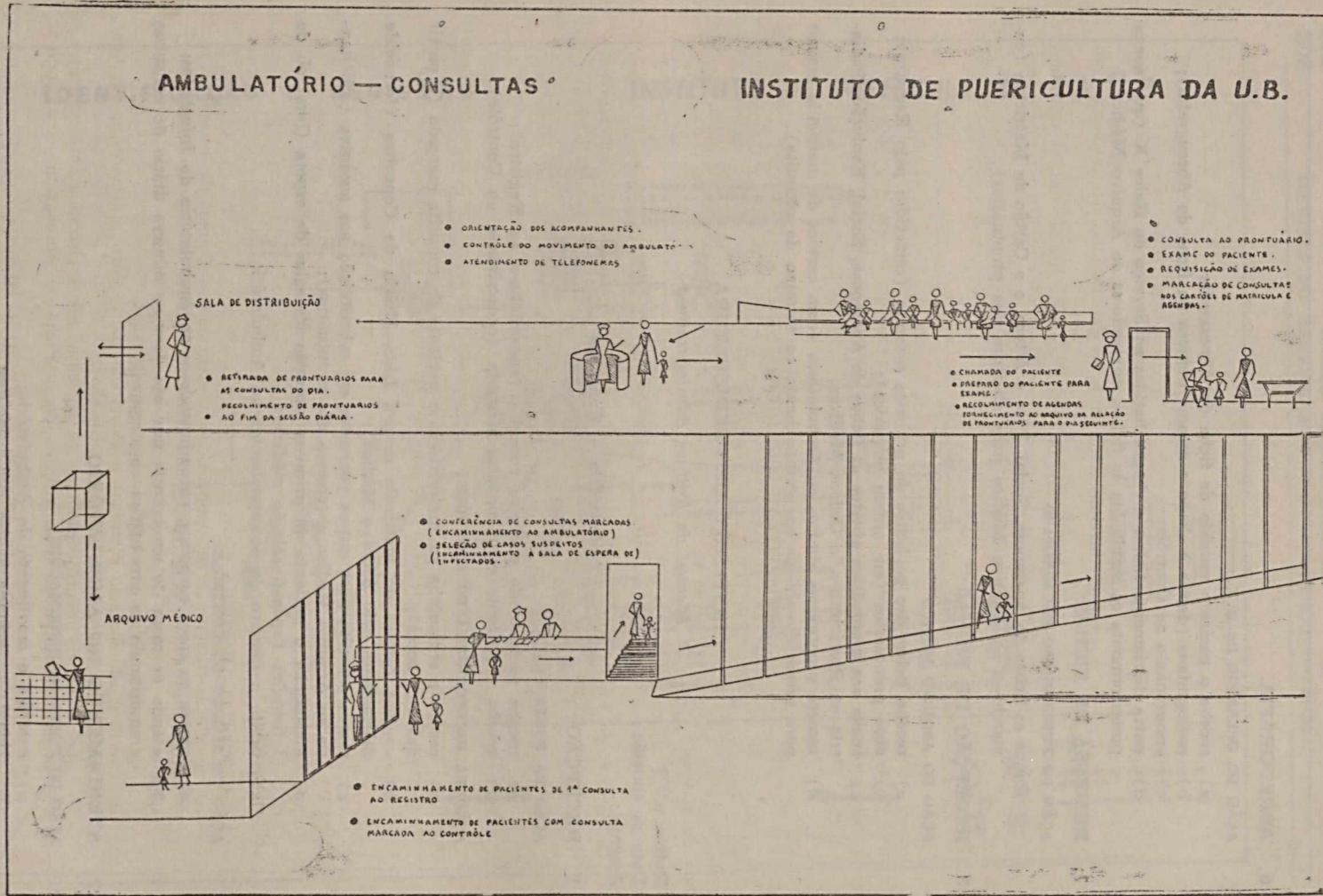
## 2. ATENDIMENTO NO AMBULATÓRIO

### AÇÃO DO PÔSTO DE INFORMAÇÕES

- a) controla o movimento do Ambulatório;
- b) orienta os acompanhantes dos pacientes;
- c) atende a telefonemas e correspondência do Ambulatório.

## AMBULATÓRIO — CONSULTAS

## INSTITUTO DE PUERICULTURA DA U.B.



## AÇÃO DA ENFERMEIRA DA CLÍNICA

- a) retira os prontuários para as consultas do dia (buscando-os na Sala de Distribuição do Arquivo Médico);
- b) atende o paciente, identificando-o pelo prontuário;
- c) presta cuidados gerais de enfermagem (preparando o paciente para o exame médico);
- d) devolve ao acompanhante do paciente a cartão de matrícula (marcando a data da próxima consulta);
- e) recolhe os prontuários levando-os ao Arquivo (ao término da sessão de consultas);
- f) fornece ao Arquivo a relação dos prontuários para o dia seguinte (elaboradas pela listagem dos números dos prontuários registrados como consultas marcadas para aquêle dia nas agendas dos médicos).

## AÇÃO DO MÉDICO DA CLÍNICA

- a) consulta o prontuário (para reconhecimento do caso ou progresso do tratamento);
- b) examina o paciente;
- c) preenche os impressos do prontuário (de acordo com o caso específico);
- d) solicita exames complementares (usando modelos próprios de requisição);
- e) marca na Agenda a próxima consulta.

## INSTITUTO DE PUERICULTURA

*Manual de Rotinas*

Rotina n.º 8

Data de emissão :

Assunto :

*Internação — Alta — Transferência — Óbito*

O Instituto de Puericultura admite sómente crianças pertencentes ao grupo etário da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> infância e, em casos excepcionais, adolescentes.

## TIPOS DE INTERNAÇÃO

1. Indireta — quando encaminhado o paciente pelo Ambulatório.
2. Direta ou de Emergência — quando o paciente fôr particular ou encaminhado por uma das Instituições que mantêm contrato com o Instituto de Puericultura, nesses casos as internações serão feitas até o limite do número de leitos à disposição dêsse tipo de internação.

## 1. RECEPÇÃO

## AÇÃO DA PORTARIA

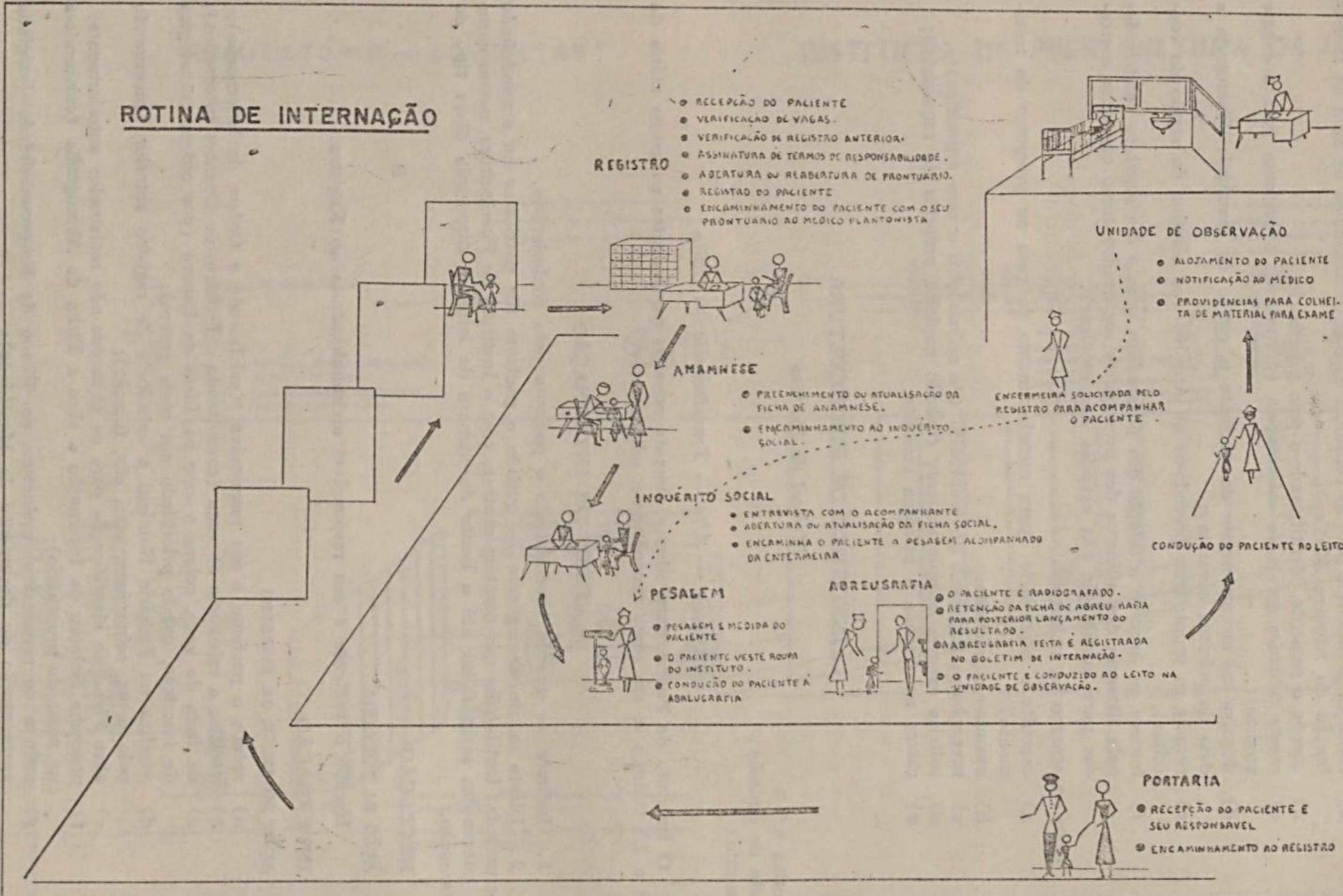
Recebe o paciente e seu responsável encaminhando-os ao Registro.

## 2. INTERNAÇÃO

## AÇÃO DO SETOR DE REGISTRO

- a) recebe o paciente e seu responsável (verificando a Ordem de Internação);
- b) verifica a existência de vaga (consultando o Fichário de Doentes Internados);
- c) na falta de vaga, coloca o caso na Lista de Espera (por ordem cronológica de inscrição, dando prioridade aos mais graves);
- d) verifica no Fichário Nominal a existência de registro anterior (procurando pelo nome, sobrenome, sexo, côr, filiação);
- e) abre Ficha de identificação para os pacientes não registrados anteriormente;
- f) preenche Boletim de Internação e abre a Ficha de Abreugrafia (colocando-a na pasta do prontuário);
- g) solicita ao responsável assinatura do Término de Responsabilidade (exigindo apresentação do documento de identidade);

## ROTINA DE INTERNAÇÃO



- h) abre novos prontuários ou reabre os antigos (anexando-lhes o Término de Responsabilidade, Boletim de Internação, Resumo de Atendimento e Fichas de Anamnese, Social, Peso e Altura, Pediatria, Tratamento e Ordens Médicas, Evolução, Exames Complementares, TPR, e Relatório de Enfermagem);
- i) solicita a Enfermeira da Unidade de Observação para conduzir o paciente (acompanhado do respectivo prontuário);
- j) registra o paciente novo no livro de Internações;
- k) registra a nova internação na Relação Diária de Internações;
- l) registra a ocupação de leito no Fichário do Índice visível;
- m) encaminha o paciente e o responsável ao Inquérito Social.

#### AÇÃO DA ASSISTENTE SOCIAL

- a) recebe o responsável e o prontuário abrindo Ficha Social ou completando ficha anterior (classificando o paciente nos Grupos I. M. ou G. de acordo com a Investigação Social);
- b) encaminha-o ao Plantonista.

#### AÇÃO DO PLANTONISTA

- a) recebe o paciente abrindo Ficha de Anamnese ou atualizando a anterior;
- b) entrega o paciente à Enfermeira (acompanhado do respectivo prontuário).

#### AÇÃO DA ENFERMEIRA DA UNIDADE DE OBSERVAÇÃO

- a) recebe do plantonista o paciente conduzindo-o à sala de pesagem (passando recibo do prontuário);
- b) despe o paciente (devolvendo ao responsável roupas e adereços do paciente);
- c) pesa e mede o paciente (registrando os dados na ficha respectiva);
- d) veste a criança com a roupa do IPR do hospital;
- e) leva o paciente a Abreugrafia;
- f) conduz o paciente ao leito designado na Unidade de Observação;
- g) comunica imediatamente ao médico assistente a nova internação;
- h) providencia a colheita de material para exames de rotina (Vide Rotina n.º 9 — Requisição de Exames).

#### AÇÃO DO OPERADOR DE RAIOS X

- a) recebe a Ficha de Abreugrafia;
- b) faz a abreugrafia do paciente (dando à chapa o mesmo número da Ficha);
- c) retém a Ficha para lançamento posterior da interpretação;
- d) assinala no Boletim de Internação a Abreugrafia feita.

### ALTA

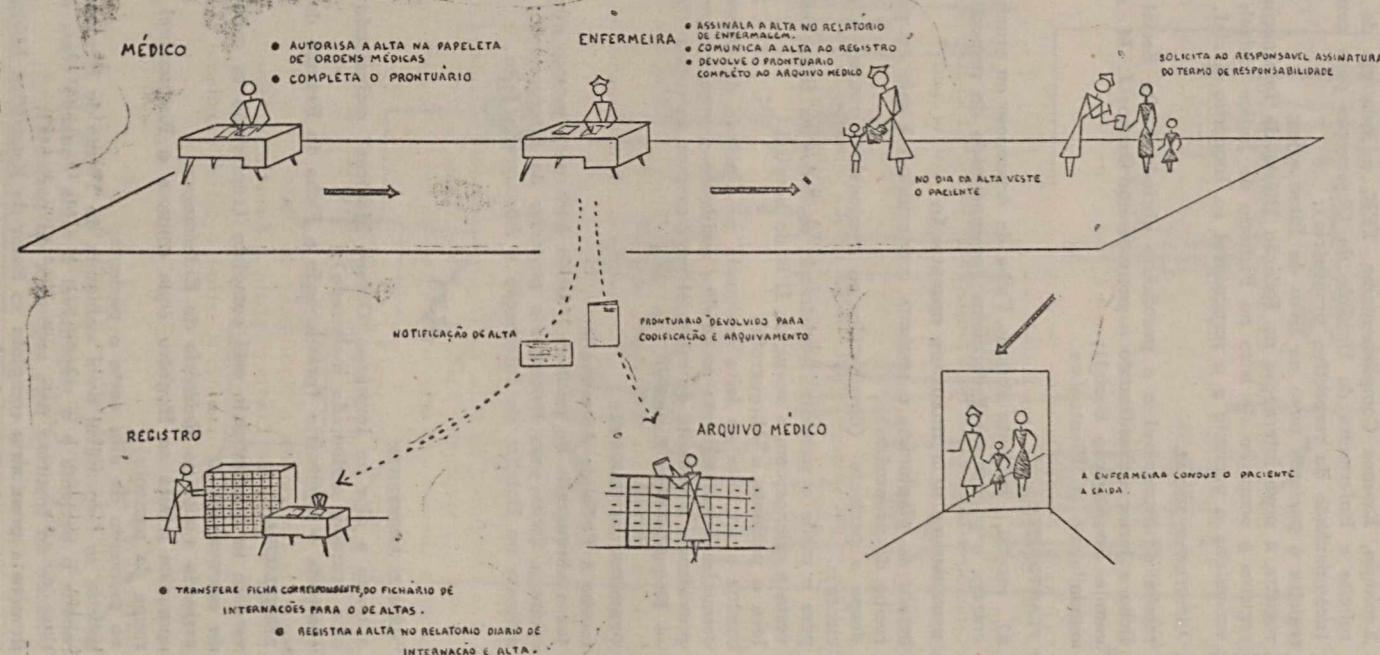
#### AÇÃO DO MÉDICO ASSISTENTE

- a) autoriza a alta no Impresso "Ordens Médicas" assinalando as condições da alta (curado, melhorado inalterado);
- b) completa o prontuário (preenchendo a Ficha do Resumo de Atendimento).

#### AÇÃO DA ENFERMEIRA

- a) verifica se o prontuário está completo (conferindo os cabeçalhos, resultados de exames, etc.);
- b) assinada a alta no Relatório de Enfermagem;
- c) comunica a alta ao Registro (que convoca o Responsável solicitando-lhe a roupa do paciente);
- d) no momento da alta veste o paciente;
- e) solicita ao responsável nova assinatura do Término de Responsabilidade;
- f) conduz o paciente e o responsável à saída (quando cessa então a responsabilidade do Instituto pela segurança do paciente);
- g) devolve o prontuário completo ao Setor de Estatística Médica (dentro de 24 horas após a alta, e recebendo em troca o recibo correspondente).

## ROTTA DE ALTA



## AÇÃO DO SETOR DE REGISTRO

- a) retira do Fichário de Admissões a ficha correspondente;
- b) arquiva a ficha no Fichário de Altas;
- c) lança o fato no relatório diário de internações e altas.

## TRANSFERÊNCIA (entre enfermarias)

## AÇÃO DO MÉDICO

- a) consulta ao médico da nova clínica a possibilidade da transferência do paciente;
- b) autoriza a transferência no impresso "Ordens Médicas";
- c) completa o prontuário.

## AÇÃO DA ENFERMEIRA

- a) transfere o paciente de acordo com o entendimento prévio;
- b) comunica ao Registro a transferência (preenchendo a "Notificação de Transferência");
- c) comunica a transferência aos Serviços do Arquivo (para as devidas anotações na guia de saída do prontuário);

## AÇÃO DO SETOR REGISTRO

- a) recebendo a Notificação de Transferência altera o Fichário Nominal de índice visível (assinalando a nova enfermaria e leito ocupado).

## TRANSFERÊNCIA (na mesma enfermaria)

## AÇÃO DA ENFERMEIRA

- a) transfere o paciente de leito após a devida autorização da Supervisora;
- b) comunica aos setores competentes a nova localização do paciente.

## ÓBITO

## AÇÃO DO MÉDICO

- a) verifica o óbito com a presença da enfermeira;
- b) preenche o Boletim de Óbito e assina-o;
- c) preenche o Cartão de Identificação do corpo;
- d) notifica a família ou responsável
- e) no caso de autópsia pede autorização à família ou responsável de acordo com as recomendações da Superintendência;
- f) recebe o resultado da autópsia registrando-o no prontuário.

## AÇÃO DA ENFERMEIRA DA UNIDADE

- a) prepara o corpo após o óbito;
- b) solicita o impresso de óbito ao Registro (durante a noite à Supervisora);
- c) acompanha a atendente que leva o corpo à Morgue;
- d) apanha a chave da Morgue no Registro ou com a Supervisora (fora da hora do expediente);
- e) verifica a colocação do corpo na geladeira;
- f) devolve a chave ao Registro ou à Supervisora.

## AÇÃO DO SETOR DE REGISTRO E ARQUIVO

- a) recebe da Enfermeira a Notificação de Óbito;
- b) transfere a Ficha de Internação para o Fichário de Óbitos;
- c) altera o fichário de índice visível;
- d) autoriza a empresa funerária a retirar o corpo (mediante autorização escrita da família ou responsável);
- e) junta a autorização à Notificação de Óbito e arquiva-a.

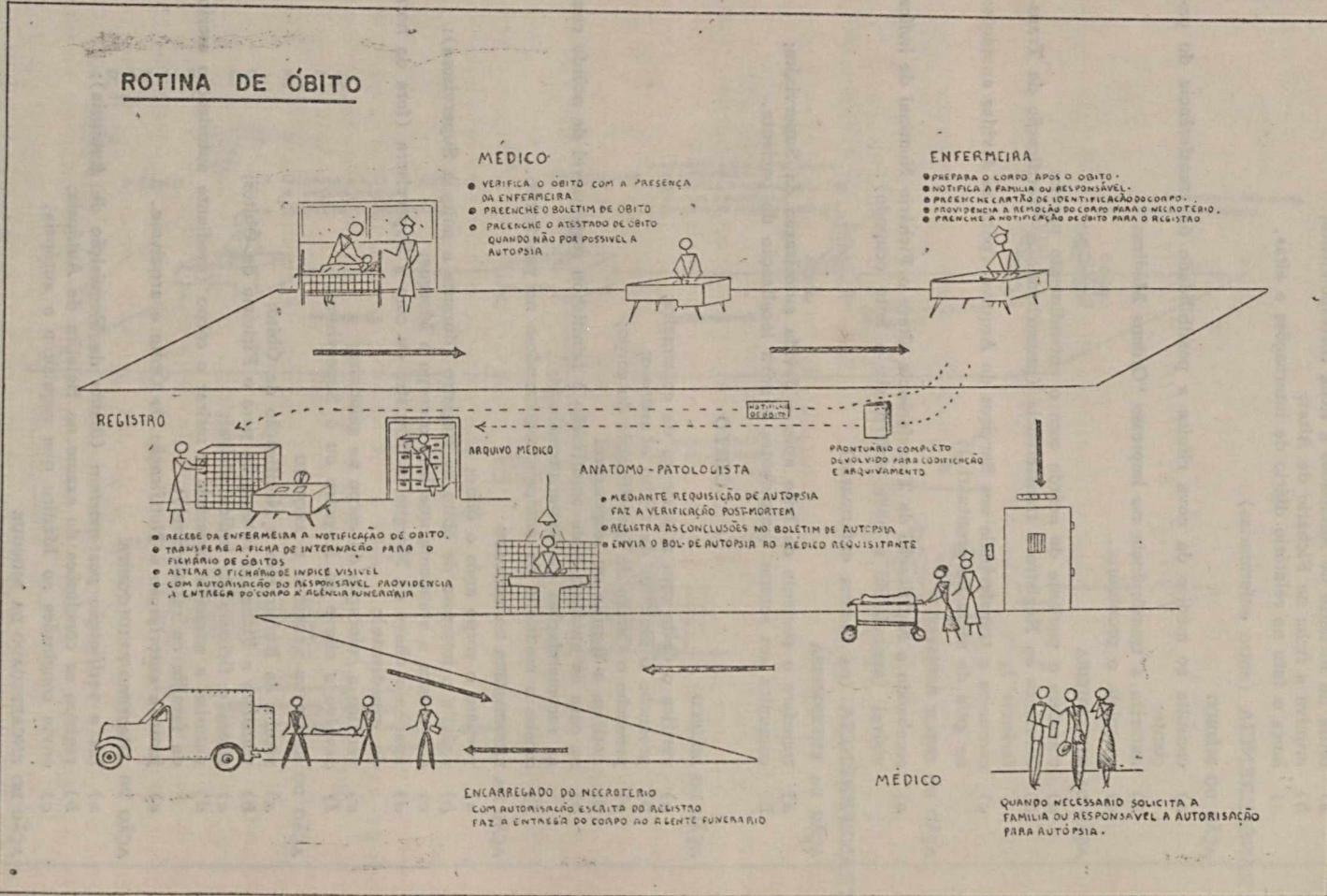
## AÇÃO DO ANATOMO-PATOLOGISTA

- a) faz a verificação *post-mortem* (diante da Requisição de Autópsia);
- b) registra as conclusões do exame no Boletim de Autópsia;
- c) envia conclusões ao Médico que requisitou a autópsia.

## AÇÃO DO ENCARREGADO DA MORGUE

Entrega o corpo à empresa funerária devidamente autorizada pelo Registro.

## ROTINA DE ÓBITO



*O Futuro da Diplomacia*

GEORGES D. LANDAU

“Tempora mutantur, et nos mutamur  
in illis.”

CÍCERO

As bruscas transformações advindas às relações internacionais nos últimos decênios não poderiam deixar de projetar-se sobre o instrumento clássico de mediação dessas relações: a diplomacia, que visa harmonizar a convivência dos povos. Depois de haver evoluído durante séculos, incorporando ao seu acervo próprio a sutileza política de alguns povos, a refinada elegância de outros, e a cintilante esgrima intelectual de terceiros, a arte diplomática — que arte o é, sem sombra de dúvida, embora não mais consista apenas, como a define ANDRÉ MAUROIS, em “polidamente exprimir a hostilidade, a indiferença simulando interesse, e a amizade de um modo prudente”... — a arte diplomática, dizíamos, defronta-se, nos dias que correm, com o dilema da sobrevivência: será, ainda, necessária, ou estará fadada a desaparecer com o crepúsculo da época que lhe propiciou o fastígio? Este, o tema que nos promos abordar, nesta sintética digressão.

De início, cumpre estabelecer uma premissa: a de que as atuais contingências da política internacional, que reflete as cambiantes necessidades do acontecer contemporâneo, não mais permitem a aplicação pura e simples dos cânones tradicionais da diplomacia: missões permanentes, longas conversações de gabinetes, de ante-salas e em reuniões sociais, morosas negociações pelos trâmites competentes, "ententes" secretas, e tantos outros recursos do passado nos quais se exercitaram os mais ilustres vultos do "Who's Who" diplomático, que encontra o seu expoente máximo na figura singular de TAL-LEYRAND.

Com efeito, os mais importantes negócios políticos internacionais deixaram de pertencer à alcada dos diplomatas para se converterem em objeto de cogitações diretas dos Chefes de Estado ou seus Ministros das Relações Exteriores; o aperfeiçoamento crescente dos meios de comunicação deitou por terra o velho obstáculo das distâncias, de modo que são hoje corriqueiras conversações verbais ou escritas, intercontinentais, e mesmo encontros pessoais entre os ocupantes dos mais altos postos de Governo, em questão de horas apenas. A formulação da política exterior, a seu turno, está cada vez mais confiada aos Ministros de Estado dos Negócios Estrangeiros, que raramente são

diplomatas profissionais, e sim, com poucas exceções, políticos situacionistas, da confiança imediata dos Chefes de Estado; é tamanha a atual interdependência recíproca das nações que, nas grandes potências, os princípios básicos da política exterior passaram a integrar as plataformas eleitorais e político-partidárias, estando, por conseguinte, sujeitos à imediata sanção pelo sufrágio popular — que, aliás, é, via de regra, inesclarecido.

Tudo isso acarretou, como necessariamente teria de ocasionar, a diminuição da esfera de autonomia, de poder decisório, dos titulares de missões diplomáticas. Acresce a isto a multiplicidade de congressos, conferências e outros conclaves internacionais, a maioria de natureza técnica, em que muita vez os diplomatas não são chamados a desempenhar senão um papel de secundária importância. Isto sucede ainda quando êsses certames se voltam únicamente para o debate de questões políticas, porquanto, neste caso, como acima ficou dito, a liderança das negociações cabe às altas autoridades governamentais, aos Chefes e Ministros de Estado. Comprovam-no os conhecidos encontros dos "Três Grandes" ou "Quatro Grandes", e, no âmbito interamericano, as Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas.

Argumenta-se, contrariamente, que jamais foi da competência dos agentes diplomáticos a formulação das normas de conduta da política exterior. É certo. Não obstante, subsiste como válido o fato de que, em tempos idos, os soberanos dispunham tão somente dos informes de seus embaixadores para orientá-los na gestão de suas relações internacionais, fazendo, destarte, com que cada um dos agentes diplomáticos de antanho exercesse influência considerável sobre as diretrizes observadas, pelos respectivos soberanos, nessas relações. O fator distância, hoje praticamente suprimido graças à tecnologia, contribuía em não pequena monta para realçar a importância de tais embaixadores, como efetivos representantes plenipotenciários de seus Chefes de Estado. O título de plenipotenciário, conservado nas credenciais dos chefes de missões diplomáticas, é hoje uma dignificante ficção, pois que, adstritos, como estão, à observância de instruções minudenciadas, não dispõem os diplomatas de plenos poderes efetivos para negociar, ressalvados os casos protocolares e de rotina.

Ao nos referirmos às numerosas assembléias internacionais que se realizam atualmente em todas as latitudes, desde as entidades permanentes — de caráter legítimamente universal, como a Organização das Nações Unidas (ONU), ou de composição regional, a exemplo da Organização dos Estados Americanos (OEA) ou do Conselho da Europa Ocidental — ou ainda, os mais variados certames temporários, periódicos ou não, para todos os fins, e versando todos os conhecimentos adquiridos pelo saber humano, ferimos um ponto crucial. Como acentuou o Professor SAN TIAGO DANTAS, em notável conferência proferida na Fundação Getúlio Vargas, a diplomacia hodierna está deixando de ser de *legação* para tornar-se, cada vez mais, uma diplomacia de *delegação*. Significa isto que os processos semi-estáticos tradicionais de prática diplomática terão de ceder o passo a outros, de maior flexibilidade e mais consentâneos com os reclamos dinâmicos das conferências internacionais.

O diplomata terá de haver-se, não mais com alguns poucos funcionários ministeriais do país onde está acreditado, mas com uma quantidade de outros diplomatas de escol, cada qual zeloso defensor de seus interesses nacionais, trabalhando em equipe e permanentemente assessorado por técnicos de alta capacidade, quase sempre bom orador, e que, seja o seu ânimo de hostilidade ou de franco desejo de cooperação, mediante transigências — que, no dizer do Embaixador RUBENS FERREIRA DE MELLO, constituem a essência da diplomacia hodierna — procurará sempre empenhar-se ao máximo a fim de conseguir, para o Estado que representa, a maior soma possível de vantagens. No clima agitado dessas assembléias, focalizadas pela apreciação crítica, não mais de um só Govérno, mas da opinião oficial e pública de muitos povos senão do mundo inteiro, cada gesto, cada palavra, pode pôr em jôgo o prestígio e os interesses materiais de uma nação. Basta lembrar que, no fôro dos organismos internacionais, os diplomatas fazem as vêzes de parlamentares, legislando para a Humanidade. Semelhantes circunstâncias forçosamente teriam de exercer, como de fato exercem, influência profunda sobre os conceitos básicos da arte diplomática.

Pôsto isso, e com fundamento neste breve bosquejo, depara-se-nos uma questão: está decadente a diplomacia, e, neste caso, desaparecerá por completo em futuro previsível, ou, pelo contrário, depois de ajustada aos novos imperativos condicionantes das relações internacionais, deverá desempenhar nelas função de relêvo? O problema é, sem dúvida, complexo, insuscetível de resolução em termos esquemáticos, e não deve ser minimizado. Tudo leva a crer, entretanto, que, se não sofrer em breve uma reestruturação radical de suas diretrizes, a diplomacia entrará em decadência, convertendo-se em inútil relíquia histórica; nessa hipótese, deixará uma lacuna por preencher. Em suma, trata-se da luta pela sobrevivência numa "jungle" de fraque e cartola. Não só no mundo físico impõe-se o mimetismo, a adaptação a novas contingências, senão também no domínio dos conhecimentos sociais. Poderemos, pois, reformular o nosso quesito anterior, inquirindo agora qual o aspecto a ser assumido pela *nova diplomacia*, para exercer a contento as importantes funções que lhe estão reservadas no intercurso dos Estados.

A metamorfose, que entendemos inevitável, preside o onipresente fenômeno contemporâneo da divisão do trabalho. Realmente, o âmbito das questões hoje consideradas no plano internacional alargou-se de forma conspícuia, particularmente no campo econômico, mas também em vários outros, que, há algumas décadas apenas, preocupavam exclusivamente os governos nacionais, quando não eram da alçada peculiar aos interesses particulares. O processo de estatização, de transferência do domínio privado para o público, é universal, abrangendo também o Direito. Em virtude deste extraordinário crescimento da atividade governamental, incorporaram-se às funções da Administração numerosos assuntos técnicos, que, por sua vez constituindo objeto da atenção internacional, tornam incomparavelmente mais complexas, que o eram até a Segunda Guerra Mundial, as relações entre os Estados.

Ora, o diplomata, embora necessite de uma formação de amplitude suficiente para lhe possibilitar uma compreensão geral dos diversos problemas ventilados nas assembléias intergovernamentais, não pode, sob pena de recair no dilettantismo, arvorar-se em conchedor profundo de todas essas disperas

questões técnicas, ou arrogar-se competência para, em seu estudo, sobrepôr-se às conclusões dos peritos. Deve, pois, limitar-se ao pleno conhecimento do setor que lhe cabe, qual seja, o das relações internacionais propriamente ditas, *in abstracto*. Torna-se, destarte, também êle, um técnico, atingido pela divisão ergológica das atividades humanas. É natural que, na lide corrente com questões atinentes à política internacional, propriamente dita, ou à política sócio-econômica, ou cultural, ou ainda, aos problemas de direito das gentes, o diplomata se sinta mais atraído por um ou outro destes aspectos, nos quais poderá abeberar-se de conhecimentos, de evidente utilidade para o seu trabalho; profissionalmente, todavia, impõe-se-lhe não perca de vista a sua situação peculiar, aliás paradoxal, de especialista em generalizações. Para auxiliá-lo é que existem os economistas, sociólogos, juristas e outros técnicos.

Sob este ponto de vista essencialmente formal, a diplomacia é decerto imprescindível ao mundo moderno, porquanto, como já foi dito, os fatores da eliminação de distância e consequente incremento do intercâmbio inter e intranacional, e a já mencionada interdependência entre os países do globo, tendem a elevar o volume das matérias sujeitas às deliberações de corpos orgânicos supra-estatais, em que o antigo conceito da soberania nacional, que tanto dificultou a obra da Liga das Nações, é substituído pela noção de soberania relativa, em proveito do bem comum. Por conseguinte, a proliferação dos organismos internacionais exigindo participação coletiva de representantes dos governos — e não sómente de especialistas nos vários ramos — produzirá um aumento proporcional no número de funcionários diplomáticos. Estes, entretanto, não se confundem com os funcionários internacionais, nova categoria de pessoal administrativo investido de atribuições específicas, nos Secretariados das diferentes organizações internacionais, e que sómente a estas devem lealdade e obediência. Tampouco identificam-se os diplomatas com os técnicos em administração internacional, que desempenham, nas organizações intergovernamentais, função semelhante aos técnicos de administração, “tout court”, no âmbito do governo nacional.

O fenômeno da divisão do trabalho penetra, contudo, ainda mais longe na diplomacia, indo atingir a própria formação dos diplomatas. No Brasil, a exemplo de vários outros países, os serviços diplomático e consular estão ainda fundidos em uma só carreira, de modo que um funcionário da mesma pode ser convocado para exercer, ora funções diplomáticas, ora funções consulares, ou ainda — e nisto vai um grave defeito — funções meramente administrativas. Semelhante estado de coisas contraria a moderna tendência para a profissionalização, inclusive da função pública, pois as atribuições rotineiras, em grande parte notariais, de um cônsul, diferem de muito das cometidas a um diplomata designado para assessorar, por exemplo, uma delegação junto a um organismo internacional, com todo o seu complexo de múltiplas e imprevisíveis atividades, a requererem cuidadoso estudo.

É óbvio que, sendo fundamentalmente diversas, em seus métodos de ação e finalidades, as funções do agente consular e do representante diplomático, devam passar a constituir carreiras separadas, cujos ocupantes se especializem nos assuntos de sua competência. Não significa isto que se pode bagatilizar a atividade consular, de relevante importância para os interesses nacionais, e cada vez mais necessária em vista do aumento do intercâmbio comer-

cial e turístico entre as nações. Se as funções são desequilibradas, também o deve ser o preparo dos funcionários incumbidos de executá-las, visto haver uma relação de proporcionalidade direta entre o rendimento do trabalho profissional e a instrução assimilada, incluído o tirocínio prático. Assim, aos funcionários do serviço diplomático, propriamente dito, caberia parcela maior de responsabilidade, devendo a sua formação acentuar principalmente aspectos políticos e jurídicos das relações internacionais, ao passo que os funcionários do serviço consular deveriam ser especialmente proficientes em matéria comercial e legal. É inadmissível, de outra parte, que funcionários desses serviços, de elevado nível portanto, exerçam cargos de natureza estritamente administrativa abaixo de sua capacidade, nas Secretarias de Estado das Relações Exteriores, quando administradores e funcionários burocráticos competentes poderiam executá-los com melhor proveito.

Terminado êste breve parênteses, e constatada a renovação que se impõe na estrutura mesma da "belle carrière", volvamos ao principal: os novos rumos impostos à diplomacia pelo tecnicismo e pela divisão de trabalho, que indicam a especialização como única solução hábil para evitar o processo decadencial ao qual não logrará furtar-se senão adaptando-se às novas contingências. Con quanto nos tivéssemos esforçado por demonstrar a crescente importância da diplomacia de delegação — que, por sinal, não constitui inovação de nosso século — não repudiamos, nem poderíamos fazê-lo, a diplomacia tradicional. Dentro do quadro geral das relações internacionais contemporâneas, qual a posição das representações permanentes? Numa época de diplomacia multilateral, informalizada e rápida, em torno da mesa de conferência, a que função estão destinadas as relações bilaterais convencionais, de Governo a Governo?

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que não há razão para o desaparecimento desta antiga forma de diplomacia que data da Renascença italiana e cuja contribuição para o desenvolvimento histórico da Humanidade é deveras considerável. Outrora como em nossos dias, incumbe às missões permanentes uma tarefa essencial aos governos: a de informação, *lato sensu*, sem descurar da sua função, hoje acessória, de representação, pela qual é aferido, como em virtude das exigências da política econômica, as atribuições informativas e de representação. Avultando, por motivos de segurança e defesa nacional, assim como em virtude das exigências da política econômica, as atribuições informativas das Embaixadas e Legações, nada parece levar a supor a extinção das missões diplomáticas acreditadas junto aos governos em caráter de permanência, con quanto hajam diminuído muito as responsabilidades dos enviados diplomáticos no que tange às negociações políticas fundamentais. Entretanto, em certas emergências críticas, é ainda nas missões permanentes que os Governos confiam, como recentemente se tem comprovado. Muito embora possa isto repugnar aos diplomatas da velha guarda, a verdade é que, hoje em dia, a atividade precípua de um diplomata em missão permanente limita-se à de servir, ao seu Governo, como "public relations man", face ao povo e ao Governo junto ao qual está acreditado. Seria, aliás, sobremodo recomendável a introdução do ensino de Relações Públicas na formação profissional dos diplomatas, atendendo à realidade objetiva.

Um dos fatores determinantes do desprestígio em que, inegavelmente, a opinião pública generalizada tem a diplomacia, em razão de sua inadequa-

cidade à solução dos magnos problemas políticos desta nossa turbulenta época, reside, em parte, na freqüente nomeação de pessoal "hors carrière" para o preenchimento dos postos de chefia de numerosas missões diplomáticas. Argú-se, não sem razão, que tais nomeações, ditadas a mor parte das vêzes por interesses políticas ou pessoais, converte-se em luxo oneroso para os Estados, em vista do papel puramente decorativo de suas representações exteriores, carecentes, nessas condições, de chefes habilitados. Sintoma evidente dessa tendência é a elevação de categoria de numerosas missões, de Legações para Embaixadas, sem fundamentação real, porquanto via de regra tais "promoções" realizam-se por força da necessidade, experimentada pelos Chefes de Estado, de aquinhar com obséquios os seus favorecidos, independentemente de qualquer incremento no intercâmbio político, econômico ou cultural entre os países afetados pela medida.

Assim desvirtuadas as suas finalidades, vem a carreira sofrendo a irreverência e até mesmo a indissimulada zombaria — como no "Monsieur de Norpois" caricaturado por PROUST — dos que não vêm nela senão uma inútil e suntuária fonte de despesas para os Estados, quando, na realidade, tal opinião é infundada, pois que muitas das mais graves questões internacionais contemporâneas, sómente pelo recurso aos processos diplomáticos poderão ser pacificamente solucionadas. Seria ocioso encarecer, por exemplo, o valor dos institutos do asilo, dos bons ofícios, da imediação da arbitragem, e outros consagrados pela prática diplomática. De outra parte, é óbvio que por lhe caber o preenchimento de, entre outras, funções estáticas de representação governamental, simbólicas portanto, não pode a diplomacia prescindir de certo grau de decorativismo, sem embargo do declínio da importância dos incidentes protocolares através dos tempos.

Do exposto deduz-se, pois, que, longe de estratificar-se em fórmulas obsoletas, a diplomacia passa por processos dinâmicos de renovação. Cumpre assegurar-lhe o ritmo desejável de adaptação às mutações da conjuntura internacional, bem como equipá-la de meios e estrutura formal que lhe possibilitem o exercício de sua nobre função. No tocante à estrutura, ao nosso ver, e como dissemos, faz-se mister distinguir as carreiras diplomática e consular, exigindo-se preparação específica, e de alto nível, para os ocupantes de cada uma delas, sem descurar, contudo, de sólidos alicerces na cultura geral. Quanto ao aspecto dos meios pelos quais poderá a diplomacia lograr a consecução de seus propósitos, necessário se torna dar o devido relêvo à participação em concilaves e organismos internacionais; recorde-se, porém, que, pelo fato de ser de caráter permanente uma representação nacional em um qualquer desses organismos, nem por isso se equipara o tipo de diplomacia de delegação por ela praticado, à forma convencional do direito de legação permanente, que, como nos empenhamos em demonstrar, difere de todo em todo daquela modalidade. Entre uma e outra verifica-se uma divisão funcional de atribuições, tôdas necessárias à realização dos fins do Estado.

Em suma: segundo o brocado ciceroniano, que encima estas sumárias observações, os tempos mudam; a diplomacia deve mudar com êles, e não contra ou depois dêles. Disto dependerá, em boa parte, o futuro destino dos povos.

## **ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA**

### **EDUCAÇÃO**

#### *Ciências e Arte de Educar*

ANIZIO TEIXEIRA

**A** GRADEÇO ao amigo — e mestre — Professor FERNANDO DE AZEVEDO, o privilégio de vos falar, ao encerrar-se êste seminário de educação, com o qual se inauguraram, em 1957, as atividades do Centro Regional de Pesquisas Educacionais, confiado, afortunadamente, à sua alta e sábia direção.

Este centro, como os seus congêneres, o brasileiro e os demais centros regionais, representam elos no esforço continuado com que o Brasil tem procurado acompanhar o desenvolvimento da arte de educar — a educação — nos últimos cinqüenta anos, desenvolvimento que se caracteriza por uma revisão de conceitos e de técnicas de estudo, à maneira, dir-se-ia, da transformação operada na arte de curar — a medicina quando se emancipou da tradição, do acidente, da simples “intuição” e do empirismo e se fêz, como ainda se vem fazendo, cada vez mais científica.

Todos sabemos que isto se deu com a medicina, devido aos progressos dos métodos de investigação e de prova. O desenvolvimento das ciências que lhe iam servir de base e das técnicas científicas de que iria cada vez mais utilizar-se e mesmo apropriar-se, levaram a medicina a um progresso crescente, com a aplicação cada vez mais consciente de métodos próprios de investigação e de prova. São desse tipo — claro que sob os influxos dos progressos mais recentes ainda de outras ciências — os desenvolvimentos que desejamos suscitar na educação, com o cultivo, nos centros de pesquisas, que se estão fundando no Brasil, dentre os quais êste de São Paulo é o mais expressivo, de métodos próprios de investigação e prova no campo educacional.

Como a medicina, a educação é uma arte. E arte é algo de muito mais complexo e de muito mais completo que uma ciência. Convém, portanto, deixar quanto possível claro de que modo as artes se podem fazer científicas.

Arte consiste em modos de fazer. Modos de fazer implicam no conhecimento da matéria com que se está lidando, em métodos de operar com ela e em um estilo pessoal de exercer a atividade artística. Nas belas artes, ao estilo pessoal chegamos a atribuir tamanha importância que, muitas vezes, exagerando, consideramos que a personalidade artística é tudo que é necessário e suficiente para produzir arte. Não é verdade. Mesmo nas belas artes, o domínio do conhecimento e o domínio das técnicas, se por si não bastam, são, contudo, imprescindíveis à obra artística.

A educação pode, com alguns raros expoentes, atingir o nível das belas artes, mas, em sua generalidade, quase sempre, não chega a essa perfeição, conservando-se no nível das artes mecânicas ou práticas, entendidos os ter-

mos no sentido humano e não no sentido de maquinial, restritivo apenas quanto a belo e estético.

O progresso nas artes — sejam belas ou mecânicas — se fará um progresso científico, na medida em que os métodos de estudo e investigação para este progresso se inspirem naquelas mesmas regras que fizeram e hão de manter o progresso no campo das ciências, ou sejam as regras, para usar expressão que não mais se precisa definir, do “método científico”.

A passagem, no campo dos conhecimentos humanos, do empirismo para a ciência foi e é uma mudança de métodos de estudo, graças à qual passamos a observar e descobrir de modo que outros possam repetir o que observarmos e, descobrirmos e, assim, confirmar os nossos achados, que se irão, de tal maneira, acumulando e levando a novas buscas e novas descobertas. Se esta foi a mudança que originou os corpos sistematizados de conhecimentos a que chamamos de ciências, um outro movimento, paralelo ao das ciências e dêle consequente mas, de certo modo autônomo, foi o da mudança das “práticas” humanas pela aplicação do conhecimento científico. Ao conhecimento empírico correspondiam as práticas empíricas ao conhecimento científico passaram a corresponder as práticas científicas. As práticas, com efeito, fundadas no que a ciência observou, descobriu e acumulou, e, por seu turno, obedecendo aos mesmos métodos científicos, se transformaram em prática tecnológicas e, dêste modo renovadas, elas próprias se constituíram em fontes novos problemas, novas buscas e novos progressos.

Com o desenvolvimento das ciências físicas e matemáticas e depois das ciências biológicas, as artes da engenharia e da medicina, obedecendo em suas “práticas” às regras científicas da observação, da descoberta e da prova puderam frutificar nos espantosos progressos modernos. Algo de semelhante é que se terá de introduzir na arte de educar, a fim de se lhe darem as condições de desenvolvimento inteligente, controlado, contínuo e sistemático, que caracterizam o progresso científico.

Não se trata, pois, de criar propriamente uma “ciência da educação”, que, no sentido restrito do termo, como ciência autônoma, não existe nem poderá existir; mas de dar condições científicas à atividade educacional, nos seus três aspectos fundamentais — de seleção de material para o currículo, de métodos de ensino e disciplina, e de organização e administração das escolas. Por outras palavras: trata-se de levar a educação para o campo das grandes artes já científicas — como a engenharia e a medicina — e de dar aos seus métodos, processos e materiais a segurança inteligente, a eficácia controlada e a capacidade de progresso já asseguradas às suas predecessoras relativamente menos complexas.

Está claro que essa inteligência da arte de educar a afasta radicalmente das artes predominantemente formais, como a do direito, por exemplo, à qual, me parece, temos, como país, uma irresistível inclinação a identificar a educação. Com efeito, embora não caiba aqui a análise aprofundada dessa inclinação, os sinais são muito evidentes de que ainda consideramos educar antes como uma arte predominantemente formal, à maneira do direito, (1) do que como uma arte material, à maneira da medicina ou da engenharia.

---

(1) Também o direito não é puramente uma arte formal, mas, não faltam os que o julgam de meramente convencional sinão de arbitrário.

Fora essa tendência distorciva, mais entranhada quiçá do que o imaginamos e que importa evitar, a introdução de métodos científicos no estudo da educação não irá determinar nada de imediatamente revolucionário. As artes sempre progrediram. Mas, antes do método científico, progrediram por tradição, por acidente, pela pressão de certas influências e pelo poder "criador" dos artistas. Com o método científico, vamos submeter as "tradições" ou as chamadas "escolas" ao crivo do estudo objetivo, os acidentes às investigações e verificações confirmadoras e o poder criador do artista às análises reveladoras dos seus segredos, para a multiplicação de suas descobertas; ou seja, vamos examinar rotinas e variações progressivas, ordená-las, sistematizá-las e promover, deliberadamente, o desenvolvimento contínuo e cumulativo da arte de educar.

Não se diga, entretanto, que tenha sido sempre este o entendimento do que se vem chamando de ciência da educação, à qual já aludimos com as devidas reservas. Pelo contrário, o que assistimos nas primeiras décadas deste século e que só ultimamente se vem procurando corrigir foi a aplicação precipitada ao processo educativo de experiências científicas que poderiam ter sido psicológicas, ou sociológicas, mas não eram educacionais, nem haviam sido devidamente transformadas ou elaboradas para a aplicação educacional.

De outro lado, tomaram-se de empréstimo técnicas de medida e experiência das ciências físicas e se pretendeu aplicá-las aos fenômenos psicológicos e mentais, julgando-se científicos os resultados porque as técnicas — tomadas de empréstimo — eram científicas e podiam os tais resultados serem formulados quantitativamente.

Houve, assim, precipitação em aplicar diretamente na escola "conhecimentos" isolados de psicologia ou sociologia e, além disto, precipitação em considerar êsses "conhecimentos" verdadeiros conhecimentos.

A realidade é que não há ciência enquanto não houver um corpo sistemático de conhecimentos, baseados em princípios e leis gerais, que lhes dêem coerência e eficácia. Aí estão as ciências metamáticas e físicas com todo o seu lento evoluir até que pudessem florescer nas grandes seáras das tecnologias, que correspondem à sua aplicação às práticas humanas. Logo após vem o ainda mais lento progresso das ciências biológicas e a agronomia, a veterinária e a medicina como campos de aplicação tecnológica.

Para que as "práticas" educativas possam também beneficiar-se de progresso semelhante, será preciso antes de tudo que as ciências que lhes irão servir de fontes se desenvolvam e ganhem a maturidade das grandes ciências já organizadas. Até aí há que aceitar não só que o progresso seja lento mas que seja algo incerto e, sobretudo, não susceptível de generalização. Mas antes progredir, assim, tateando, sentindo os problemas em toda a sua complexidade, mantendo em suspenso os julgamentos, do que julgar que podemos simplificar a situação, considerá-la puramente física ou biológica e aplicar métodos e técnicas aceitáveis para tais campos mas inadequadas para o campo educativo, pela sua amplitude e complexidade.

Convém, realmente, insistir na distinção entre o campo da ciência e do conhecimento em si e o campo da aplicação do conhecimento e da prática ou da arte. Bastaria, talvez, dizer que a ciência é abstrata, isto é, que busca

conhecer o seu objeto num sistema tão amplo de relações, que o conhecimento científico, como tal, desborda de qualquer sistema particular, para se integrar num sistema tão geral, que nêle só contam as relações dos conhecimentos entre si; e que a "prática" é um sistema concreto e limitado, em que aquêles conhecimentos se aplicam com as modificações, alterações e transformações necessárias à sua adaptação à situação. Por isto mesmo, não produz a ciência, não produz o conhecimento científico, por si mesmo, uma regra de arte ou seja, uma regra de prática.

Leis e fatos, que são os produtos das ciências, ministram ao prático não propriamente regras de operações, mas, recursos intelectuais para melhor observar e melhor guiar a sua ação no campo mais vasto, mais complexo, com maior número de variáveis da sua indústria ou da sua arte. A velha expressão: na prática é diferente, é um modo simples de indicar essa verdade essencial de que a ciência é um recurso indireto, é um intermediário e nunca uma regra direta de ação e de arte. A ciência é uma condição — e mesmo uma condição básica — para a descoberta tecnológica ou artística, mas não é, ou ainda não é essa descoberta. Quando se trata de tecnologia das ciências físicas, o processo prático não chega à exatidão do processo de laboratório, mas, pode chegar a graus apreciáveis de precisão. Mas, se a tecnologia é a de um processo de educação, podemos bem imaginar quanto as condições de laboratório são realmente impossíveis de transplantação para a situação infinitamente mais complexa da atividade educativa.

Não quer isto dizer que a ciência seja inútil mas que a sua aplicação exige cuidados e atenções todo especiais, valendo o conhecimento científico como um ingrediente a ser levado em conta, sem perder, porém, de vista todos os demais fatores.

Em educação muita cousa se fêz em oposição a esse princípio tão óbvio, com a aplicação precipitada de conhecimentos científicos ou supostamente científicos diretamente como regras de prática educativa e a transplantação de técnicas quantitativas das ciências físicas para os processos mentais, quando não educativos, importando tudo isto em certo descrédito da própria ciência.

Para tal situação concorreu, sem dúvida, o fato de nem sempre haverem sido as "práticas educativas" as fornecedoras dos "dados" do problema, como deverá ser, se tivermos de contar com a ciência para nos ajudar a progredir na arte de educar. E em segundo lugar, concorre certa impaciência de resultados positivos que aflige tanto — *hélas!* — as ciências jovens que servem de fonte e base a uma possível arte de educar menos empírica e mais científica.

Com efeito, tais ciências não nos irão dar regras de arte mas conhecimentos intelectuais para rever e reconstruir, com mais inteligência e maior segurança, as nossas atuais regras de arte, criar, se possível, outras e progredir em nossas *práticas educacionais*, isto é, nas práticas mais complexas da mais complexa arte humana.

Tudo, na realidade, entra nessa prática. A nossa filosofia, concebida como o conjunto de valores e aspirações, as ciências biológicas, psicológicas e sociais, tôdas as demais ciências como conteúdo do ensino, enfim, a cultura, a civilização e o pensamento humano em seus métodos e em seus resultados. *Prática*

desta natureza e desta amplitude não vai buscar as suas regras em nenhuma ciência isolada, seja mesmo a psicologia, a antropologia ou a sociologia; mas em todo o saber humano e, por isto mesmo, será sempre uma arte em que tôdas as aplicações técnicas terão de ser transformadas, imaginativa e criadoramente, em algo de plástico e sensível susceptíveis de ser considerado antes sabedoria do que saber — opostos tais termos um ao outro no sentido de que sabedoria é, antes de tudo, a subordinação do saber ao interesse humano e não ao próprio interesse do saber pelo saber (ciência) e muito menos a interesses apenas parciais ou de certos grupos humanos.

Mas tôda essa dificuldade não é para que o educador se entregue à rotina, ao acidente ou ao capricho, mas, busque cooperar na transição da educação do seu atual empirismo para um estado progressivamente científico.

Dois problemas diversos avultam nessa transição. Primeira, é o do desenvolvimento das ciências fonte da educação. Assim como as ciências matemáticas e físicas são as ciências fonte principais da engenharia, assim como, as ciências biológicas são as ciências fonte principais da medicina, assim a psicologia, a antropologia e a sociologia são as ciências fonte principais da educação.

Enquanto estas últimas não se desenvolverem até um mais alto grau de maturidade e segurança não poderão dar à educação os elementos intelectuais necessários para a elaboração de técnicas e processos que possam constituir o conteúdo de uma possível "ciência de educação". E este é o segundo problema. Porque ainda que as ciências fonte quanto à educação estivessem completamente desenvolvidas, nem por isto teríamos automaticamente a educação renovada científicamente, pois, conforme vimos, nenhuma conclusão científica é diretamente transformável em regra operatória no processo de educação. Todo um outro trabalho tem de ser feito para que os fatos, princípios e leis descobertas pela ciência possam ser aplicadas na prática educacional.

Na própria medicina, com efeito, atrevo-me a afirmar, os princípios e leis da ciência servem antes para guiar e iluminar a observação, o diagnóstico e a terapêutica, não se impondo rigidamente como regras à arte médica, regras de clínica, regras imperativas da arte de curar.

A ciência oferece, assim, a possibilidade de um primeiro desenvolvimento tecnológico, que fornece à arte melhores recursos para a investigação dos seus próprios problemas e, deste modo, sua melhor solução. Num segundo desenvolvimento também tecnológico, oferece recursos novos para o tratamento e a cura, mas, a arte clínica continua sendo uma arte de certo modo autônoma, a ser aprendida à parte, envolvendo métodos próprios de investigação e análise, de registro dos casos, de comparações e analogias, de experiência e tirocínio, em que, além de um conteúdo próprio mais amplo do que os puros fatos científicos, sobressaem sempre o estilo pessoal do médico, a sua originalidade e o seu poder criador. A ciência, aliás, longe de mecanizar o artista ou o profissional, arma a sua imaginação com os instrumentos e recursos necessários para seus maiores vôos e audácia.

Ora, o mesmo é o que há de ocorrer no domínio da educação — da arte de educar. Neste, o campo precípua ou específico — atelier, laboratório ou oficina — é a sala de classe, onde oficiam os mestres, êles próprios também

investigadores, desde o jardim de infância até a universidade. São as escolas o campo de ação dos educadores, como o dos médicos são os hospitais e as clínicas.

Os especialistas de ciências autônomas são grandes contribuintes para a chamada ciência médica, como serão para a que vier a se chamar de ciência da educação, mas nenhum resultado científico, isto é, o conhecimento de cada ciência, mesmo ciência básica ou ciência fonte, é por si um conhecimento educacional ou médico, nem dará diretamente uma regra de ação médica ou educacional. Tais conhecimentos ajudarão o médico ou o educador a observar melhor, a diagnosticar melhor e, assim, a elaborar uma melhor arte de curar ou uma melhor arte de educar.

Tomemos uma ilustração qualquer. Sejam, por exemplo, os testes de inteligência, que se constituíram, por certo, um dos mais destacados recursos novos da "ciência" para a técnica escolar. Para que servem êles? — Para diagnosticar com maior segurança limites de capacidade de aprender do aluno. Se o tomarmos apenas para isto, aumentaremos sem dúvida os nossos recursos de observação e conhecimento do aluno e melhor poderemos lidar com as situações de aprendizagem, sem perder de vista as demais condições e fatores de tais situações.

Se, porém, ao contrário, tomarmos êsse recurso parcial de diagnóstico mental como uma regra educativa e quisermos homogeneizar rigidamente os grupos de Q.I. idêntico ou aproximado e proceder uniformemente com todos os seus componentes, não estaremos obedecendo à complexidade total da situação prática educativa e muito menos a nenhuma "ciência de educação", pois esta não reconheceria tal classificação como válida, reconhecendo hoje que a situação é totalmente empírica, incluindo fatores entre os quais o Q.I. é apenas um no complexo da situação "aluno-professor-grupo-meio" em que se encontra o aprendiz.

Nem por isto será, entretanto, inútil o conhecimento do Q.I., pois a alteração da capacidade de aprender do aluno passa, em face dos dados do Q.I., a ser vista e estudada sob outra luz.

A ciência, assim, como já afirmamos, não oferece sinão um dado básico e jamais a regra final de operação. Esta há que ser descoberta no complexo da situação de prática educativa, em que se encontram professor e aluno, levando-se em conta todos os conhecimentos científicos existentes, mas, agindo-se autônomamente à luz dos resultados *educativos* propriamente ditos, isto é, de formação e progresso humano do indivíduo, a que visam tanto aqueles conhecimentos quanto êstes resultados.

Nesta fase é que vimos entrando ultimamente. Há um real amadurecimento entre as ciências especiais, fontes da educação, superados os entusiasmos das primeiras descobertas. Com relação aos testes de inteligência, até o nome vem sendo hoje evitado, preferindo-se o nome de testes de aptidões diferenciais, pois já se reconhece que estamos longe de medir o famoso g ou fator geral, mas medimos apenas uma série de aptidões decorrentes da cultura em que se acha imersa a criança e não inteiramente independente da educação anterior. Não é isto nenhum descrédito para os testes chamados de inteligência mas, pelo contrário, um progresso, uma nova precisão.

Prejudicial, talvez, foi antes o excessivo entusiasmo anterior. A precipitada aplicação de produtos ainda incertos de "ciência" à escola parece haver exacerbado certos aspectos quantitativos e mecanizantes, conduzindo ao tratamento do aluno como algo abstrato a ser manipulado por critérios de classificação em grupos supostamente homogêneos, dando ao professor a falsa esperança de poder ensinar por meio de receitas, muitas das quais de científicas só tinham a etiqueta.

Com relação à "ciência" do ato de aprendizagem o mesmo novo desenvolvimento se pode observar. Compreende-se melhor que "aprender" é algo de muito mais complexo do que se poderia supor e francamente uma atividade de prática a ser governada, se possível, por uma psico-técnica amadurecida e não pela psicologia. Ora, quanto isto nos distancia das "leis" de aprendizagem, em que se ignoravam, além de muito mais, as relações professor-aluno-colegas e se imaginava o aprendiz como um ser isolado e especial que operasse abstratamente, como abstratas haviam sido e não podiam deixar de ser as experiências de laboratório que haviam conduzido às supostas leis de aprendizagem!

Para essa precipitada aplicação na escola de resultados fragmentários e imaturos da ciência, concorreu também — e merece isto registro especial — uma peculiar prevenção, digamos assim, da ciência para com a filosofia, ou um dissídio entre uma e outra, de alcance e efeito negativos. Explico o que desejo significar.

Como toda ciência foi primeiro filosofia e como seu progresso geralmente se processou com o distanciamento cada vez maior daquela filosofia originária, pode parecer e parece que ciência e filosofia se opõem e os conhecimentos serão tanto mais científicos quanto menos filosóficos.

Ora, tal êrro é grave, mesmo em domínios como os da matemática e da física. Mas em educação é bem mais grave. Com efeito, se historicamente o progresso das ciências se fêz com o seu distanciamento dos métodos puramente dedutivos da filosofia, não quer isto dizer que as ciências não operem realmente sobre uma filosofia. O seu afastamento foi antes um afastamento de *determinada* filosofia exclusivamente especulativa, ou melhor, "livremente" especulativa, para a adesão a uma *nova* filosofia de base científica. como esta *nova* filosofia foi quase sempre uma filosofia implícita e não explícita, o equívoco pôde se estabelecer e durar.

A realidade é que filosofia e ciência são dois polos do conhecimento humanos, a filosofia representando o mais alto grau de conhecimento geral e a ciência tendendo para o mais alto grau de conhecimento especial. Entre ambas tem de existir um comércio permanente, a ciência se revendo à luz dos pressupostos e conceitos generalizadores da filosofia. Neste sentido, a filosofia nutre permanentemente a ciência com as suas integrações e visões de conjunto e a ciência nutre a filosofia, forçando-a a combinações e síntese mais fundadas, menos inseguras e mais ricas.

Não se trata do quase equívoco de que a filosofia elabora os fins e a ciência os meios, mas da verdade de que ambas elaboram, criticam e refinam os fins e os meios, pois uns e outros sofrem e precisam sofrer tais processos de

crítica e revisão, a ciência criando muitas vezes novos fins com as suas descobertas e a filosofia criticando permanentemente os meios à luz dos fins que lhe caiba descobrir e propor à investigação científica.

A não existência dessa cooperação ou interação, entre a ciência e a filosofia, levou a chamada "ciência da educação" a não ter filosofia, o que corresponde realmente a aceitar a filosofia do *statu quo* e a trabalhar no sentido da tradição escolar, a que efetivamente obedeceu, agravando, em muitos casos, com a eficiência nova que lhes veio trazer, os aspectos quantitativos e mecânicos da escola, que lhe teriam de parecer — *et pour cause* — os mais científicos aspectos da escola.

Hoje, felizmente, estamos bem mais amadurecidos e os estudos de educação não desdenham das contribuições que lhes terá de trazer a filosofia, também ela cada vez mais de base científica, e começam a ser feitos à luz da situação global escolar e de suas "práticas", que urge rever e tornar progressivas em face dos conhecimentos que vimos adquirindo no campo das ciências especiais, ciências fonte da educação principalmente a antropologia, a psicologia e a sociologia não já para aplicar na escola, diretamente, os resultados da investigação científica no campo destas ciências, mas para, tomando tais resultados como instrumentos intelectuais, elaborar técnicas, processos e modos de operação apropriados à função prática de educação.

Os nossos Centros de Pesquisa Educacional se organizam, assim, num momento de revisão e tomada de consciência dos progressos do tratamento científico da função educativa e, por isto mesmo, têm certa originalidade. Pela primeira vez, busca-se aproximar uns dos outros os trabalhadores das ciências especiais, fontes de uma possível "ciência" da educação, e os trabalhadores de educação, ou sejam os dessa possível "ciência" aplicada da educação. Esta aproximação visa, antes de tudo, levar o cientista especial, o psicólogo, o antropólogo, o sociólogo, a buscar no campo da "prática escolar" os seus *problems*. Note-se que os problemas das ciências biológicas humanas originaram-se e ainda hoje se originam na medicina.

É preciso que as ciências sociais, além de outros problemas que lhe sejam expressamente próprios, busquem nas atuais situações de prática educativa vários e não poucos problemas, que também lhe são próprios.

Como na medicina, ou na engenharia, não há, strictu-senso, uma ciência de curar nem de construir, mas, artes de curar e de construir, fundadas em conhecimentos de várias ciências, assim os problemas da arte de educar, quando constituirem problemas de psicologia, de sociologia e de antropologia, serão estudados por essas ciências especiais e as soluções encontradas irão ajudar o educador a melhorar a sua arte e, deste modo, provar o acerto final daquelas soluções ou conhecimentos, ou, em caso contrário, obrigar o especialista a novos estudos ou a nova colocação do problema. A originalidade dos Centros está em sublinhar especialmente essa nova relação entre o cientista social e o educador. Até ontem o educador julgava dispor de uma ciência autônoma, por meio da qual iria criar simultaneamente um conhecimento educacional e uma arte educacional. E o cientista social estudava outros problemas e nada tinha diretamente a ver com a educação. Quando resolvia cooperar com o educador, desvia-se de sua qualidade de cientista e se fazia também educador.

Os Centros vêm tentar associá-los em uma obra conjunta, porém com uma perfeita distinção de campos de ação. O sociólogo, o antropólogo e o psicólogo social não são sociólogos-educacionais, ou antropólogo-educacionais, ou psicólogo-educacionais, mas sociólogos, antropólogos e psicólogos estudando problemas de sua especialidade, embora originários das "práticas educacionais".

Os educadores — sejam professores, especialistas de currículo, de métodos ou de disciplina, ou sejam administradores — não são, repitamos, cientistas, mas, artistas, profissionais, práticos (no sentido do *practitioner* inglês), exercendo, em métodos e técnicos tão científicas quanto possível, a sua grande arte, o seu grande ministério. Serão cientistas como são cientistas os clínicos; mas sabemos que só em linguagem lata podemos efetivamente chamar o clínico de cientista.

Acreditamos que esse encontro entre cientistas sociais e educadores "científicos" — usemos o termo — será da maior fertilidade e, sobretudo, que evitárá os equívocos ainda tão recentes da aplicação precipitada de certos resultados de pesquisas científicas nas escolas, sem levar em conta o caráter próprio da obra educativa. Com os *dados* que lhe fornecerá a escola, o cientista irá colocar o *problema* muito mais acertadamente e submeter os resultados à prova da prática escolar, aceitando com maior compreensão este *teste final*.

Tenho confiança de que bem esclarecida e estudada essa posição, de que estou a tentar aqui os fundamentos teóricos, ser-nos-á possível ver surgir o sociólogo estudosso da escola, o antropólogo estudosso da escola, o psicólogo estudosso do escolar, não já como esses híbridos que são, tantas vezes, os psicólogos, sociólogos e antropologistas educacionais, nem bem cientistas nem cientistas nem bem cientistas nem também educadores, mas como cientistas especializados, fazendo, verdadeiramente, ciência, isto é, sociologia, antropologia e psicologia, e ajudado os educadores, ou sejam os clínicos da educação, assim os cientistas da biologia ajudam os clínicos da medicina.

Parece-me não ser uma simples nuance a distinção. Por outro lado, isto é o que já se faz, sempre que se distingue o conhecimento teórico, objeto da ciência, da regra prática, produto da tecnologia e da arte. A confusão entre os dois campos é que é prejudicial. É preciso que o cientista trabalhe com o desprendimento e o "desinteresse" do cientista, que não se julgue ele um educador espicaçado em resolver problemas práticos, mas o investigador que vai pesquisar pelo interesse da pesquisa. O seu problema originou-se de uma situação de prática educacional, mas é um problema de ciência, no sentido de estar desligado de qualquer interesse imediato e visar estabelecer uma teoria, isto é, o problema é um problema abstrato, pois, abstração é essencial para o estudo científico que vise a formulação de princípio e leis de um sistema coerente e integrado de relações. Os chamados estudos "desinteressados" ou "puros" não são mais do que isto. São estudos das coisas em si mesmas, isto é, nas suas mais amplas relações possíveis. As teorias científicas do calor, da luz, da cor ou da eletricidade são resultados do estudo desses fenômenos em si mesmos, desligados de qualquer interesse ou uso imediato. No fim de contas, a teoria é, como se diz, a mais prática das coisas, porque, tendo sido o

resultado do estudo das causas no aspecto mais geral possível, acaba por se tornar de utilidade universal.

Assim terão de ser e nem poderão deixar de ser os estudos dos cientistas sociais destinados a contribuir para o progresso das práticas educativas, pois, do contrário, estariam os cientistas aplicando conhecimentos e não buscando descobri-los. Armados que sejam os problemas, *originários* da prática educacional mas não de prática educacional, deve o pesquisador despreocupar-se de qualquer interesse imediato e alargar os seus estudos até os mais amplos limites, visando descobrir os "fatos" e as suas relações, dentro dos mais amplos contextos, para a eventual formulação dos "princípios" e "leis" que os rejam.

Tais "fatos", "princípios" e "leis" não irão, porém, fornecer ao educador, repitamos, nenhuma regra de ação ou de prática, mas, idéias, conceitos, instrumentos intelectuais para lidar com a experiência educacional em sua complexidade e variedade e permitir-lhe a elaborar, por sua vez, as técnicas flexíveis e elásticas de operação e os modos de proceder inteligentes e plásticos, indispensáveis à condução da difícil e suprema arte humana — a de ensinar e educar.

Cientistas e educadores trabalharão juntos, mas, uns e outros, respeitando o campo de ação de cada um dos respectivos grupos profissionais e mútuamente se auxiliando na obra comum de descobrir o conhecimento e descobrir as possibilidades de sua aplicação. O método geral de ação de uns e outros será o mesmo, isto é, o "método científico" e, nesse sentido, é que todos se podem considerar homens de ciência. O educador, com efeito, estudando e resolvendo os problemas da prática educacional, obedecerá às regras do método científico, do mesmo modo que o médico resolve, com disciplina científica, os problemas práticos da medicina: observando com inteligência e precisão, registrando essas observações, descrevendo os procedimentos seguidos e os resultados obtidos, para que possam ser apreciados por outrem e repetidos, confirmados ou negados, de modo que a sua própria prática da medicina se faça também pesquisa e os resultados se acumulem e multipliquem.

Os registros escolares de professores e administradores, as fichas de alunos, as histórias de casos educativos, ou descrições de situações e de pessoas constituirão o estoque, sempre em crescimento, de dados, devidamente observados e anotados, que irão permitir o desenvolvimento das práticas educacionais e, conforme já dissemos, suscitar os problemas para os cientistas, que aí escolherão aquêles susceptíveis de tratamento científico, para a elaboração das futuras teorias destinados a dar à educação o *status* de prática e arte científicas como já são hoje a medicina e a engenharia. No curso destas considerações, insistimos pela necessidade de demonstração de nossa posição, na analogia entre medicina e educação. Não sirva isto, contudo, para que se pense que a prática educativa possa alcançar a segurança científica da prática médica. Não creio que jamais se chegue a tanto. A situação educativa é muito mais complexa do que a médica. O número de variáveis da primeira ainda é mais vasto do que o da segunda. Embora já haja médicos com o sentimento de que o doente é um todo único e, mais, que esse todo comprehende não só o doente mas o doente e o seu "meio", ou o seu "mundo", o que os aproxima dos educadores, a situação educativa ainda é mais permanentemente ampla,

envolvendo o indivíduo em sua totalidade, com todas as variáveis dele próprio e de sua história e de sua cultura e da história dessa cultura, e mais as da situação concreta, com os seus contemporâneos e os seus pares, seu professor e sua família. A prática educativa exige que o educador leve em conta um tão vasto e diverso grupo de variáveis, que, provavelmente, nenhum procedimento científico poderá jamais ser rigorosamente nela aplicado.

Ainda o mais perfeito método de aquisição, digamos, de uma habilidade, não poderá ser aplicado rígidamente. O educador terá de levar em conta que o aluno não aprende nunca uma habilidade isolada; que, simultaneamente, estará aprendendo outras coisas no gênero de gostos, aversões, desejos, inibições, inabilidades, enfim que toda a situação é um complexo de "radiações, expansões e contrações", na linguagem de DEWEY, não permitindo nem comportamento uniforme nem rígido.

É importante conhecer todos os métodos e recursos já experimentados e provados de ensinar a ler, mas, a sua aplicação envolve tanta causa a mais, que o mestre, nas situações concretas, é que irá saber até que ponto poderá aplicar o que a ciência lhe recomenda, não no sentido de negá-lo, mas, no sentido de coordená-lo e articulá-lo com o outro mundo de fatores que entram na situação educativa.

Sendo assim, podemos ver quanto a função do educador é mais ampla do que toda a ciência de que se possa utilizar. É que o *processo educativo* identifica-se com um *processo de vida*, não tendo outro fim, como insiste DEWEY, senão o próprio crescimento do indivíduo, entendido esse crescimento como um acréscimo, um refinamento ou uma modificação no seu comportamento, como ser humano. Em rigor, pois, o processo educativo não pode ter fins elaborados fora dele próprio. Os seus objetivos se contêm dentro do processo e são eles que o fazem educativo. Não podem, portanto, ser elaborados senão pelas próprias pessoas que participam do processo. O educador, o mestre é uma delas. A sua participação na elaboração desses objetivos não é um privilégio, mas a consequência de ser, naquele processo educativo, o participante mais experimentado, e, esperemos, mais sábio.

Deste modo, a educação não é uma ciência autônoma, pois não existe um conhecimento autônomo de educação, mas é autônoma ela própria, como autônomas são as artes e, sobretudo, as belas artes, uma delas podendo ser, ousa dizer e mesmo pretender — a educação.

A "ciência" da educação, usando o termo com todas as reservas já referidas será constituída na frase de DEWEY, de toda e qualquer porção de conhecimento científico e seguro que entre no coração, na cabeça e nas mãos dos educadores e, assim assimilada, torne o exercício da função educacional mais esclarecida, mais humana, mais verdadeiramente educativa do que antes.

Os nossos Centros de pesquisas educacionais foram criados para ajudar a aumentar os conhecimentos científicos que assim possam ser utilizados pelos educadores — isto é, pelos mestres, especialistas de educação e administradores educacionais — para melhor realizarem a sua tarefa de guiar a formação humana, na espiral sem fim do seu indefinido desenvolvimento.

O Seminário que ora se encerra foi um primeiro contato entre os professores e mestres que trabalham nas classes e os que trabalham no Centro. Esta aproximação tem um sentido: o de associar à pesquisa educacional o mestre de classe. Na classe é que se realiza a função educativa. E dentro da classe, na cabeça, no coração e nas mãos do aluno. Todo o trabalho do Centro visa, em última análise, tornar mais rica, mais lúcida e mais eficaz essa ação educativa. Nada podemos fazer sem o professor e a pesquisa educacional não pode prescindir do seu concurso.

Se o vosso trabalho se libertar do caráter de trabalho de rotina, de acidente ou de capricho e começardes a registrar por escrito o vosso esforço, a manter fichas cumulativas, descritivas e inteligentes, dos alunos, casos-história de experiências educativas, todo esse material poderá aqui ser estudado, para ver se vos podemos ajudar em vossa tarefa, que continuará autônoma e, além disto, mais consciente, mais controlada e mais susceptível de ser repetida e dêste modo, de se acumular e progredir. Não desejamos tanto ser aqui no Centro um estado-maior a elaborar planos para serem cumpridos por autômatos ou semi-autômatos, mas um grupo de colegas a estudar conosco os problemas escolares, com o objetivo de conseguir conhecimentos para que todo o magistério possa conduzir com mais autonomia a sua grande tarefa. Não teremos regras nem receitas a oferecer mas buscaremos ajudar-vos no instrumental intelectual indispensável à execução de uma das belas artes e a maior: a de educar.

## *O Instituto Colombiano de Especialização Técnica no Exterior — I.C.E.T.E.X.*

ANTÔNIO C. CORTÉS

**N**A Colômbia, como na maioria dos países sul-americanos, o ensino, tanto o elementar como o universitário, ressente-se de seu caráter livresco, de falta de contato com a realidade. O professorado, os textos de estudo e os métodos pedagógicos ainda estão moldados em critérios que já perderam a virtualidade necessária para preparar o homem do mundo atual, sobretudo os dirigentes e os responsáveis pela eficiência dos serviços públicos e privados. País com escassa tradição técnica e industrial, não pode oferecer nos seus centros de ensino a preparação completa de que hoje o homem precisa para vencer e ser útil.

Esta falha na educação explica em grande parte o pouco desenvolvimento econômico e industrial até agora alcançado; o baixo aproveitamento dos variados e ricos recursos de que dispõe o país; a dependência dos mercados exteriores em relação a um grande número de produtos e artigos, mesmo de primeira necessidade; o estado permanente de ensaio no estabelecimento e na administração dos serviços públicos e das empresas particulares; essa espécie de notória irresponsabilidade flutuante no ambiente social e que com freqüência é causa de desgraças comuns; a incapacidade para a elaboração de programas de envergadura, que além de resolver problemas do presente, preparam a solução dos futuros mais ou menos imediatos; a impossibilidade para aproveitamento das oportunidades que oferecem as instituições, os governos e os capitais estrangeiros nas suas atividades em favor dos países subdesenvolvidos.

As mais bem dotadas inteligências com intenção e vontade de servir a seu país, assimilam idéias, aprendem sistemas e métodos nos centros de alta civilização, mas ou por carecerem de ordem, finalidade concreta e direção, ou por não terem o conhecimento real das necessidades do país, fazem, com freqüência, transplantações contraproducentes.

É inegável a falta de pessoal técnico e especializado em muitas atividades governamentais e privadas. O problema, na esfera particular, pode-se remediar de fato: corrige-se com a importação de técnicos que assumem a direção e o controle de atividades que, por direito próprio, deveriam corresponder aos nacionais. Mas, na esfera governamental, o problema é insolúvel, pois é claro que não se pode importar um técnico para Presidente da República,

nem para Ministro de qualquer das pastas dos negócios do Estado, nem para chefes de repartições públicas.

Este magno problema, de cuja solução acertada depende o futuro do país, começou a ser resolvido, oficialmente, na Colômbia, mediante estabelecimento do Instituto Colombiano de Especialização Técnica no Exterior — I.C.E.T.E.X. Esta importante entidade foi criada pelo Decreto n.º 2.586, de 3 de agosto de 1950, mas realmente só começou a funcionar em outubro de 1952, quando foi organizada.

Os motivos expostos para justificar a sua criação dizem claramente da situação da Nação quanto a pessoal técnico. Afirma-se efetivamente que para que o país possa beneficiar-se dos programas de assistência técnica das Nações Unidas e dos que estabeleçam outros governos, é indispensável a instituição de uma entidade encarregada de coordenar tais programas com as necessidades de assistência técnica do país; que o governo considere a preparação científica e técnica da juventude fator importante para o útil aproveitamento das riquezas nacionais; que o país precisa, para adiantar o seu desenvolvimento em tôdas as atividades públicas e privadas, uma equipe complementar de homens preparados, especialmente em matérias técnicas; que muitos estudantes pertencentes à classe média, camponesa e operária, depois de terminar com magnífico êxito os seus estudos profissionais ou técnicos, não podem viajar a outros países para assimilar os adiantamentos existentes nas especialidades da sua vocação, por carecerem de recursos econômicos, e que constitui um dever do Estado suprir essa deficiência, proporcionando-lhes os meios necessários para colocá-los numa melhor condição de servir à República; que é indispensável a existência de uma instituição com capacidade técnica e financeira para facilitar os meios, de forma a que o país prepare no exterior a equipe de que o seu desenvolvimento precisa e, finalmente, que é necessário facilitar às entidades públicas, às universidades, às escolas de ensino industrial, às indústrias, à lavoura, à mineração, às cooperativas, etc., a preparação científica e técnica do seu pessoal.

Como se pode observar o governo não desconhece o problema e a solução encontrada visa a todos os setores.

O I.C.E.T.E.X. é o que no Brasil se chama uma autarquia. Um organismo oficial descentralizado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, anexo ao Ministério da Educação.

Vejamos, em detalhe, as atividades dêste importante instituto :

1.º) Estudar a assistência técnica oferecida pelos organismos especializados das Nações Unidas, pelos governos e entidades estrangeiros, e coordená-la com as necessidades do país em cada matéria;

2.º) Fazer inquéritos estatísticos sobre os profissionais e operários técnicos de que precisa a Nação, em tôdas as suas atividades, principalmente na administração pública, nas universidades, nas indústrias, na agricultura, nas cooperativas, etc.;

3.º) Estabelecer listas de prioridade, baseadas nas investigações anteriores, dos técnicos de que mais precisa o país, de acordo com o seu atual desenvolvimento;

4.º) Determinar e localizar as universidades ou instituições estrangeiras onde os estudos destinados à preparação de técnicos colombianos possam ser feitos com maior proveito para o país;

5.º) Obter das entidades nacionais, públicas e privadas, que requeiram os serviços técnicos que o Instituto proporciona, as facilidades para que os candidatos adquiram uma preparação preliminar e uma idéia clara da situação existente no seu ramo, antes de viajar ao exterior e a obrigação de utilizar os serviços dêstes quando regressarem ao país;

6.º) Selecionar os candidatos para estudos no exterior, única e exclusivamente, à base de suas capacidades intelectuais e mérito pessoal;

7.º) Proporcionar aos candidatos eleitos, durante o seu treinamento preliminar, cursos intensivos dos idiomas que necessitarem para os seus estudos no exterior e determinar os requisitos que devem reunir os aspirantes;

8.º) Ispencionar por intermédio dos conselheiros e Adidos Culturais do Ministério das Relações Exteriores, ou pelos meios que o Instituto considere mais adequados, os estudos e o comportamento dos estudantes sob o seu controle;

9.º) Manter contato permanente com os governos e entidades estrangeiras que ofereçam bôlsas a estudantes colombianos, com o fim de aumentar essas oportunidades e escolher os candidatos adequados para a melhor utilização das referidas bôlsas;

10.º) Manter contato com os estudantes do Instituto que se encontrem no estrangeiro, enviando-lhes mensalmente boletins informativos da atualidade cultural, política, econômica, industrial, etc. do país;

11.º) Cooperar com as empresas privadas no envio de pessoal para adquirir no exterior preparação técnica;

12.º) Promover, de acordo com o Ministério da Educação, o envio ao exterior de comissões educativas, com o fim de estudar os sistemas e adiantamentos de outros países em assuntos culturais, artísticos, científicos e industriais;

13.º) Ajudar aos colombianos que tenham feito estudos de especialização no exterior, sem a cooperação do Instituto, a conseguir emprêgo adequado às suas capacidades;

14.º) Cumprir os compromissos de intercâmbio cultural, já assumidos pelo Governo Nacional e os que posteriormente assuma;

15.º) Facilitar às universidades e instituições técnicas e científicas nacionais o intercâmbio de professôres com centros similares no exterior;

16.º) Assessorar as universidades, escolas de ensino industrial e entidades nacionais, na contratação de professôres e técnicos estrangeiros;

17.º) Ajudar aos pais de família que desejem fazer uso das facilidades do Instituto a buscar no exterior a universidade mais adequada para o seu filho e inspecionar os seus estudos;

18.º) Promover e facilitar a vinda ao país de personalidades científicas ou artísticas estrangeiras;

19.º) Recomendar às universidades e centros de investigação que funcionem na República, o estudo das necessidades mais urgentes do país;

20.º) Promover e cooperar na celebração de reuniões e conferências para o estudo de temas culturais e científicos;

21.º) Organizar programas radiofônicos destinados a informar sobre os trabalhos do Instituto e as finalidades a que visa.

#### FUNCIONAMENTO

O envio de estudantes ao exterior pelo Instituto e o seu sustento não são gratuitos. Este serviço processa-se e efetua-se por meio de empréstimos do Instituto ao estudante impossibilitado econômicamente de especializar-se no exterior, preferindo-se os das classes média, camponesa e operária.

O Instituto concede empréstimos até US\$ 3.000 anuais a cada estudante ou profissional cujo pedido tenha sido aprovado, com o fim de cobrir as despesas que ocasionem os seus estudos no exterior. O empréstimo máximo é de US\$ 6.000 para um limite de três anos de estudo. Porém, em casos excepcionais, o Diretor, com o prévio parecer favorável da Junta Consultiva, pode aumentar a quantia do empréstimo e a duração dos estudos.

O estudante favorecido paga juros da importância que lhe foi emprestada. Juro que não vai além de 3% anual. Tanto os juros como o capital, só começa o estudante a reembolsá-los depois do regresso ao país e quando princípio a receber renda pelo seu trabalho ou de qualquer outra fonte. Os estudantes que se dedicarem, parcial ou totalmente, ao ensino, ficam isentos do pagamento dos juros durante o tempo em que exerçam a dita atividade.

A direção do Instituto pode eximir, anualmente, até 25 estudantes, do pagamento total ou parcial de empréstimo àqueles que tenham terminado seus estudos no respectivo ano com as mais altas classificações.

O Instituto está autorizado a celebrar contratos de empréstimos com o governo nacional, as universidades públicas e privadas, as entidades semi-oficiais, as cooperativas, as indústrias, etc. para o envio de pessoal ao exterior com o propósito de formar conhecimentos técnicos dentro dos limites já mencionados.

Para determinar a quantia do empréstimo estimam-se as seguintes despesas :

- a) o valor da viagem de ida e volta;
- b) o valor dos estudos;
- c) o valor dos textos e de outros elementos de estudo;
- d) o valor das despesas de mantimentos, como habitação, alimentação, vestuário e gastos diversos.

No contrato de empréstimos o estudante fica obrigado a regressar ao país no mais tardar três meses após ter terminado os seus estudos. Porém, em casos especiais, este prazo pode ser prorrogado.

## FINANCIAMENTO

Para atender às suas finalidades, o Instituto recebeu inicialmente, como contribuição do governo, a importância de um milhão de pesos ..... (\$ 1.000.000,00).

Muitas entidades privadas e oficiais têm celebrado contratos com o Instituto, depositando em nome do mesmo as quantidades consideradas necessárias para o envio do pessoal que julguem competente dos seus respectivos quadros.

Até abril de 1956, 34 entidades assinaram contratos desta natureza, num valor de US\$ 8.364.000,00.

## REQUISITOS PARA SER BENEFICIÁRIO DO I.C.E.T.E.X.

Tendo em vista a natureza e a finalidade do Instituto que, como já vimos, é o aperfeiçoamento daqueles que possuem uma boa base universitária, e que não tenham meios econômicos suficientes para viajar ao exterior, exige êle severos requisitos dos candidatos:

- a) ser colombiano;
- b) demonstrar os méritos pessoais mediante as classificações obtidas nos respectivos centros de estudo;
- c) ter experiência nos ramos da sua futura especialização;
- d) conhecer bastante bem o idioma do país onde vai estudar;
- e) demonstrar sua situação econômica.

Enquanto permanecerem no exterior os estudantes têm por obrigação:

- a) dedicar-se exclusivamente ao estudo da sua especialização;
- b) enviar periodicamente ao Instituto certidões, comprovando programas, matrículas, freqüência e notas obtidas.

Regressando ao país, o beneficiário tem obrigação de comunicar ao Instituto o seu endereço, emprêgo e ordenado e amortizar a sua dívida mediante quotas mensais.

## ADMINISTRAÇÃO

O I.C.E.T.E.X. está a cargo de um diretor nomeado pelo Presidente da República por um período de 4 anos, com a responsabilidade total da gestão administrativa da entidade.

O Diretor deve possuir dois títulos acadêmicos: um expedido por uma universidade nacional, e outro, por uma universidade estrangeira.

As suas principais obrigações resumem-se a:

- a) representar legalmente o Instituto;
- b) organizar o trabalho interno do mesmo;
- c) nomear o pessoal necessário para levar a cabo as finalidades da entidade;
- d) apresentar à Junta Consultiva uma lista dos candidatos que, no seu conceito, são merecedores, pelos seus méritos, de obter os empréstimos;
- e) outorgar os empréstimos assinalando os respectivos contratos;

f) contratar dois seguros: um seguro de saúde que ampare os estudantes pelo término dos seus estudos; outro, um seguro de vida equivalente às somas emprestadas a cada estudante para obter a reintegração dos fundos emprestados.

O Diretor é assessorado por uma Junta Consultiva assim formada:

- a) O Ministro da Educação ou seu delegado;
- b) O Secretário de assuntos técnicas e econômicos da Presidência da República;
- c) um representante nomeado, com o seu suplente, pelas universidades oficiais;
- d) um representante, com o seu suplente, nomeado pelas universidades privadas;
- e) um representante nomeado, com o seu suplente, pelas associações patronais;
- f) um representante, com o seu suplente, nomeado pelos operários de acordo com a regulamentação estabelecida pelo Ministério do Trabalho.

Logo que tiverem regressado ao país mais de cem estudantes beneficiados pelo Instituto, terão êstes direito a eleger um delegado à Junta Consultiva.

O período de gestão dos membros desta Junta é de dois anos.

#### RESULTADOS

O êxito do Instituto tem sido notável, segundo o demonstra o movimento de empréstimos concedidos pelo I.C.E.T.E.X. desde 1953 até ao ano passado:

1953 .....	64
1954 .....	61
1955 .....	73
1956 .....	98

Por especialização êstes empréstimos foram repartidos da seguinte forma:

Engenharia .....	57
Medicina .....	45
Administração Pública .....	40
Química .....	25
Educação .....	24
Economia e Comércio .....	23
Ensino industrial e vocacional .....	19
Direito .....	12
Agricultura .....	10
Irrigação .....	3
Arquitetura .....	3
Estatística .....	3
Biblioteconomia .....	3
Serviço Social .....	2
Organização de universidades .....	1
Diversos .....	26

O número de empréstimos outorgados, a confiança que demonstram as instituições e empresas, o interesse que tem despertado noutros países, põem de manifesto o êxito do I.C.E.T.E.X. e a oportunidade da sua criação.

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

### *A Reforma do Código de Obras do Município do Recife*

A. DELORENZO NETO

NESTE ano empreendeu a Prefeitura Municipal do Recife, a reforma dos serviços administrativos propriamente ditos. A reforma da antiga legislação de Obras faz com que seja substituída por uma Codificação das Normas de Urbanismo e Obras, em que os problemas respectivos cedem lugar à concepção das cidades numa perspectiva de constante evolução, e que exige, também, um quadro jurídico dentro dêsse sentido dinâmico. Além dos principais textos locais, a saber Decreto n.º 374, de 12 de agosto de 1936 (Regulamento de Construções), Decreto n.º 27, de 15 de julho de 1946 (Sobre gabaritos), Decreto n.º 40, de 21 de junho de 1947 (Sobre elevadores), Decreto n.º 85, de 7 de janeiro de 1949 (Sobre arruamentos, loteamentos e zoneamentos), Decreto n.º 387, de 17 de junho de 1952, (Sobre alinhamentos) e Lei n.º 2590, de 24 de novembro de 1953 (Normas para construção de edifícios, nas zonas comerciais e residenciais), — foram utilizados, em estudos comparativos, os Códigos de Obras do Rio de Janeiro e São Paulo, e os recentes Códigos Municipais de Vitória e João Pessoa. A matéria subordinada à regulamentação legal pretendeu alcançar grande extensão, a atender mesmo às exigências e progressos da técnica moderna, que é, sem dúvida, um elemento assaz importante na criação do Direito.

Eis como se desdobra o esquema do projeto da Codificação das Normas de Urbanismo e Obras do Recife :

#### MUNICÍPIO DO RECIFE

#### CODIFICAÇÃO DAS NORMAS DE URBANISMO E OBRAS

##### *Disposições preliminares*

##### *Livro I*

##### DAS NORMAS DE URBANISMO

##### TÍTULO I

##### DA DIVISÃO TERRITORIAL E ZONEAMENTO

CAPÍTULO I  
DA DIVISÃO TERRITORIAL

CAPÍTULO II  
DO ZONEAMENTO

Seção I — Das zonas e suas divisões

Seção II — Da delimitação das zonas

Sub-Seção I — Das zonas residenciais e comerciais

Sub-Seção II — Do zoneamento industrial

Seção III — Da localização, área ocupada e outras condições dos edifícios nas diversas zonas

Sub-Seção I — Das zonas residenciais e comerciais

Subseção II — Das zonas industriais e rural

Sub-Seção III — Dos pavimentos e altura dos edifícios

TÍTULO II

DOS ARRUAMENTOS, LOTEAMENTOS E DESMEMBRAMENTO

CAPÍTULO I  
DOS ARRUAMENTOS E LOTEAMENTOS

CAPÍTULO II  
DO DESMEMBRAMENTO

TÍTULO III  
DO PLANO DE URBANISMO

LIVRO II  
DAS NORMAS SÔBRE OBRAS

TÍTULO I  
DAS CONSTRUÇÕES

CAPÍTULO I  
DAS LICENÇAS, PROJETOS E ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO

CAPÍTULO II  
DAS OBRIGAÇÕES PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS

Seção I — Do destino do alvará do projeto aprovado — exame do concreto — conclusão de obras

Seção II — Das obras paralisadas — demolições

## CAPÍTULO III

## DAS NORMAS PARA O CÁLCULO DAS CONSTRUÇÕES

*Seção I — Das solicitações máximas das fundações**Seção II — Das cargas de segurança para materiais**Seção III — Das cargas de segurança para edifícios**Seção IV — Do cálculo e execução das obras de concreto armado*

## CAPÍTULO IV

## DA EDIFICAÇÃO DOS LOTES

*Seção I — Dos lotes**Seção II — Das construções*

## CAPÍTULO V

## DOS MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO

## CAPÍTULO VI

## DOS TAPUMES E ANDAIMES

## CAPÍTULO VII

## DAS PARTES COMPONENTES DAS CONSTRUÇÕES E OUTRAS CONDIÇÕES

*Seção I — Do alinhamento e soleira**Seção II — Do revestimento do solo — fundações**Seção III — Dos pisos**Seção IV — Das paredes**Seção V — Da cobertura**Seção VI — Das chaminés**Seção VII — Dos compartimentos**Sub-Seção I — Da classificação dos compartimentos**Sub-Seção II — Das escadas e elevadores**Sub-Seção III — Dos corredores**Sub-Seção IV — Das salas e dormitórios**Sub-Seção V — Da copa, cozinha e despensa**Sub-Seção VI — Das instalações sanitárias**Sub-Seção VII — Das garagens e depósitos domiciliares**Sub-Seção VIII — Da insolação, iluminação e ventilação**Seção VIII — Dos tanques de lavagem**Seção IX — Das instalações domiciliárias de água e esgotos**Sub-Seção I — Do abastecimento domiciliário de água**Sub-Seção II — Dos esgotos domiciliários*

*Seção X — Das instalações elétricas*

Sub-Seção I — Das normas gerais

Sub-Seção II — Da iluminação particular e uso domiciliário de energia elétrica

Sub-Seção III — Da força motriz

*Seção XI — Das instalações e aparelhamentos contra incêndio*

*Seção XII — Das instalações mecânicas*

Sub-Seção I — Do licenciamento das instalações mecânicas

Sub-Seção II — Das condições para a instalação dos geradores a vapor

Sub-Seção III — Da fiscalização das instalações mecânicas

Sub-Seção IV — Da baixa das instalações mecânicas

Sub-Seção V — Das instalações de elevadores

Sub-Seção VI — Das condições de funcionamento dos elevadores

*Seção XIII — Dos jiraus, porões e sótãos*

*Seção XIV — Da arquitetura dos edifícios*

Sub-Seção I — Das fachadas

Sub-Seção II — Das marquises

Sub-Seção III — Dos toldos

Sub-Seção IV — Das vitrinas e mostruários

Sub-Seção V — Das galerias

CAPÍTULO VIII

DAS CONSTRUÇÕES DESTINADAS A FINS ESPECIAIS

*Seção I — Das habitações coletivas em geral*

*Seção II — Dos prédios de apartamentos*

*Seção III — Dos estabelecimentos de trabalho*

Sub-Seção I — Das normas gerais

Sub-Seção II — Das fábricas e oficinas

Sub-Seção III — Da indústria química e farmacêutica, farmácias e drogarias — laboratórios de análise e pesquisas

Sub-Seção IV — Das garagens comerciais e oficinas para automóveis

Sub-Seção V — Dos postos para abastecimento para automóveis

Sub-Seção VI — Das lojas, armazéns, depósitos e estabelecimentos congêneres

*Seção IV — Dos estabelecimentos industriais e comerciais de gêneros alimentícios*

Sub-Seção I — Das normas gerais

Sub-Seção II — Das padarias, fábricas de massas e estabelecimentos congêneres

Sub-Seção III — Das fábricas de doces, conservas e dos estabelecimentos congêneres

Sub-Seção IV — Dos empórios, mercearias, armazéns e depósitos de gêneros alimentícios

Sub-Seção V — Dos cafés, restaurantes, bares, pastelarias e salsicharias

Sub-Seção VI — Dos açougueiros e entrepostos de carnes

Sub-Seção VII — Das torrefações de café

Sub-Seção VIII — Das usinas e refinarias de açúcar

Sub-Seção IX — Das destilarias, fábricas de bebidas, cervejas e estabelecimentos congêneres

Sub-Seção X — Dos frigoríficos e fábricas de gêlo

Sub-Seção XI — Dos mercados

Seção V — Dos estabelecimentos comerciais e industriais de leite e laticínios

Sub-Seção I — Das granjas leiteiras

Sub-Seção II — Das usinas de beneficiamento

Sub-Seção III — Dos postos de refrigeração

Sub-Seção IV — Dos entrepostos de leite

Sub-Seção V — Das fábricas de laticínios

Sub-Seção VI — Das leiterias

Seção VI — Dos estabelecimentos industriais e comerciais de carnes, pescados e derivados

Sub-Seção I — Dos matadouros-frigoríficos, matadouros, charqueadas, fábricas de produtos suíños, fábricas de conservas e gorduras e entrepostos

Sub-Seção II — Das fábricas de conservas de carnes e produtos derivados e dos estabelecimentos congêneres

Sub-Seção III — Das triparias e graxarias

Sub-Seção IV — Das peixarias e entrepostos de pescados

Sub-Seção V — Das fábricas de conservas e pescados

Seção VII — Dos hotéis

Seção VIII — Das escolas

Seção IX — Dos hospitais

Seção X — Das casas ou locais de reunião — cinemas e teatros

Sub-Seção I — Das normas gerais

Sub-Seção II — Dos cinemas

Sub-Seção III — Dos teatros

Seção XI — Dos circos e parques de diversões

Seção XII — Das piscinas e locais de banho e natação

Seção XIII — Das casas de banho, de barbeiro e cabeleireiro

Seção XIV — Das colônias de férias e acampamentos em geral

*Seção XV — Dos depósitos de inflamáveis**Sub-Seção I — Das normas gerais**Sub-Seção II — Dos depósitos do 1.º tipo**Sub-Seção III — Dos depósitos do 2.º tipo**Sub-Seção IV — Dos depósitos do 3.º tipo**Sub-Seção V — Dos gasômetros**Sub-Seção VI — Dos depósitos de carbureto e fábricas de acetileno**Sub-Seção VII — Dos depósitos de fitas cinematográficas**Sub-Seção VIII — Dos armazéns de algodão**Seção XVI — Dos depósitos e fábricas de explosivos**Seção XVII — Das lavanderias públicas**Seção XVIII — Dos estábulos e estrebarias**Seção XIX — Dos necrotérios e necrocômios*

## CAPÍTULO IX

## DOS GALPÕES

## TÍTULO II

## DISPOSIÇÕES ESPECIAIS

## CAPÍTULO I

## DAS HABITAÇÕES OPERÁRIAS

## CAPÍTULO II

## DAS VILAS

## CAPÍTULO III

## DA NUMERAÇÃO DE PRÉDIOS

## CAPÍTULO IV

## DOS PASSEIOS

## CAPÍTULO V

## DO FECHAMENTO E CONSERVAÇÃO DE TERRENOS

*Seção I — Dos terrenos não construídos**Seção II — Dos terrenos construídos**Seção III — Das muralhas de sustentação*

## CAPÍTULO VI

## DOS TAPUMES E FECHOS DIVISÓRIOS

CAPÍTULO VII

DAS CONSTRUÇÕES MARGINAIS A LAGOS E CURSOS D'ÁGUA

CAPÍTULO VIII

DAS REPRESAS E COMPORTAS

CAPÍTULO IX

DAS CONSTRUÇÕES NA ZONA RURAL

TÍTULO III

DAS PENALIDADES

*DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS*

*DISPOSIÇÕES FINAIS*

## **DOCUMENTÁRIO**

### *Os Materiais Estratégicos Fatores do Poder Nacional (\*)*

Cel. EDGARD ALVARES LOPES

#### 1. OS MATERIAIS ESTRATÉGICOS NO CAMPO DA GEOPOLÍTICA — RELATIVIDADE DE CONCEITUAÇÕES

*Desígnios da Geopolítica: Ciência, Arte ou Doutrina?*

**S**URGIDA em fins do século passado, melhor definida e aprimorada no conturbado período entre as *I* e *II Grandes Guerras*, a Geopolítica, mais do que nunca, constitui motivo de séria inquietação da humanidade. Ciência, Arte ou Doutrina, dela redundou a expressão “materiais estratégicos”, do mais alto significado para algumas nações no sentido de sua expansão econômica e poderio bélico, e que lhes está a exigir, sempre e cada vez mais, a disponibilidade de recursos essenciais que nem sempre são encontrados dentro de suas fronteiras geográficas.

Essas fronteiras não mais se puderam cingir a simples delimitações geodésicas: foram extrapoladas em sentido aparentemente subjetivo, mas em realidade, de caráter prático, a limites de espaço, tradutores mais de incontrolável sede de supremacia, do que de necessidades de progresso e bem estar social a satisfazer.

Fatores outros, de ordem demográfica, econômica e política, interferem no problema, êstes e aquêles configurando em cada caso de espécie objetivos nacionais diferentes, por vezes contundentes aos interesses de certos povos.

É que a Natureza tem seus desígnios — apresenta contingências e limitações que constituem um entrave a desmedidas ambições de indivíduos e nações.

#### *Algumas Modalidades de Geopolítica*

A “Gepolitik” do tipo prussiano, deixando o mundo atônito, trazia em seus meandros a premissa de uma auto-suficiência nacional, se necessário pela redistribuição das fontes de recursos naturais do mundo... Deixara o Criador, paradoxalmente, de prover a plataforma geográfica de poderosas comunidades, com toda a soma de recursos que seus aspectos evolutivos reclamavam e haveriam de reclamar...

---

(\*) Conferência realizada no Clube Militar, a 16-1-57.

A geopolítica russa, em essência com êsses mesmos objetivos, haveria de empregar não sómente a força, para conseguir suas finalidades. Associando as velhas doutrinas de CLAUSEWITZ e GIMINI — a inteligência e o materialismo — passaria a configurar exótica doutrina e a utilizar espetaculares "slogans" às vezes de surpreendentes resultados práticos.

Os fascismos da península itálica e do arquipélago nipônico, também tinham seus métodos geopolíticos próprios.

Modernamente acrescentam-se a essas fórmulas os famosos Planos Econômicos, de aparente "balance of powers", os Relatórios de acatados economistas, o concertado em Conferências internacionais de finalidade neo-econômicas e outros instrumentos que mal escondem a prevalência de interesses de certas comunidades em detrimento da formação apenas da infra-estrutura econômica de outras, ditas "subdesenvolvidas". Completam, finalmente, esse quadro: Ajustes, Convênios e Tratados, bilaterais ou de grupos, entre nações "Grandes" e nações "Pequenas", em torno à cessão àquelas, de importantes recursos naturais — fontes de Poder Nacional — em troca de simples divisas sempre sedutoras para obtenção preferencial de comodidades não essenciais.

Temos assim diante dos olhos, um panorama universal cheio de apreensões, capaz de criar os maiores excessos de autodefesa das comunicações atingidas. A moderna Ciência, Arte ou Doutrina acabou por dividir o mundo entre "Nações Have" e "Nações Have Not" — duas expressões duras e frias, às quais, no campo das competições universais, não cabem contemplações e nem sentimentalismos.

Caracterizando zonas de maior ou menor "acessibilidade", agindo sobre essas áreas pela coerção política psico-social, econômica e mesmo militar, dividido o mundo em antagonismos irreconciliáveis, os cultores da moderna Geopolítica procuram a qualquer preço a sublimação dos seus intentos.

Esta palavra *acessibilidade*, Senhores, quantos mistérios encerra! Traduzindo espécie de economia universal dirigida, adstrita a pacientes planejamentos a longo prazo, garantidos por poderosos aprestamentos bélicos, tende a concentrar em mãos fortes, variada soma de materiais essenciais, na maioria das vezes indispensáveis aos desígnios evolutivos do restante da humanidade. "Tal processo nem sempre leva em conta os naturais anseios de progresso econômico e social de todos os povos".... Quando essa acessibilidade se torna difícil ou é sustada, seja pelo espírito de autodeterminação nacionalista, seja porque sobre essas mesmas áreas, já lançaram vistos outras comunidades, igualmente fortes, os materiais de que elas são fontes privilegiadas de suprimento, passam a denominar-se "estratégicos" ou então "críticos" conforme o grau de dificuldades que se antepõem à sua obtenção, mais pela força convincente dos modernos engenhos, do que pelo espírito.

#### *Os Materiais Estratégicos Configurando Áreas Estratégicas*

A localização de certos materiais essenciais constitui assim um dos fatôres mais levados em conta hodiernamente para a caracterização das áreas estratégicas — "as que interessam diretamente ao sucesso da política estabelecida por um país ou grupo de países, e cuja perda ou destruição afete, redu-

zindo ou aniquilando os objetivos daquela política".... Quais os limites dessas cogitações?

A qualificação de certos materiais com a ressalva de "críticos", pode, à primeira vista, apenas sugerir um significado de carência. Os fatos demonstram que a adjetivação tem igualmente premissas econômicas e psico-sociais.

É êsse o panorama universal que no momento se apresenta ao Brasil e no âmbito do qual necessita conveniente situação, salvaguardando não sómente seus anseios da existência pacífica, mas uma sobrevivência condigna na senda do progresso.

Se existem materiais indispensáveis a desígnios de umas nações, vários desses mesmos materiais, são no entanto, imperativamente indispensáveis para a formação da infra-estrutura econômica de nações novas e que muitas vezes os possuem substancialmente em estado potencial enquanto que naquelas são carentes.

#### *Um denominador comum*

As necessidades de todos os povos desejosos de progresso e bem-estar social, nações desenvolvidas ou subdesenvolvidas, grandes ou pequenas no sentido geopolítico, implicam num *denominador comum* de necessidades *materiais*, abrangendo:

- os combustíveis, em particular o petróleo e o carvão e agora os combustíveis atômicos;
- os grandes equipamentos de produção energética;
- as tratoras ferroviárias e os transportes rodoviários motomecanizados;
- certos materiais de motomecanização agrícola e de construção rodoviária; grandes silos;
- navios, aviões;
- maquinaria e equipamentos industriais pesados;
- o enxôfre, em particular o ácido sulfúrico;
- os minérios de ferro e os dos metais de ferro ligas;
- os minérios de alumínio e dos outros metais ditos não ferrosos — cobre, zinco, chumbo, estanho, etc.;
- certos materiais e minerais para a indústria de construção, especialmente o cimento;
- certas fibras vegetais, especialmente o algodão e o sisal;
- elementos para a indústria química, especialmente álcalis e sais industriais;
- a celulose e o papel;
- material bélico — para as nações que não os produzem.

Qual desses materiais deixa de ter suas fontes de suprimento adstritas a países fortes, a áreas privilegiadas ou a influências como as que citamos? Salvo no que respeita a alguns bens primários, de tudo o mais necessitamos em maior ou menor escala, para atender nosso desenvolvimento.

São êsses elementos, fatores de Poder Nacional. Sua posse ou acessibilidade implica na solução de problemas de alta relevância em que não prevalece sómente o potencial financeiro dos povos. As nações "subdesenvolvidas" caberá procurar o caminho da libertação econômica, não num sentido de isolacionismo que lhes poderia retardar a evolução, mas num sentido de justa colaboração ao progresso universal, sempre, porém dentro de princípios de reciprocidade que correspondam realmente a fatores de fortalecimento nacional.

## 2. SITUAÇÃO DO BRASIL FACE AO PROBLEMA — CONCEITUAÇÕES QUE NOS PARECEM CONVIR.

### *A Conjuntura Brasileira*

Mas, Senhores, já é tempo de falarmos nos interesses de nosso Brasil, procurando situá-lo em todo êsse entrechoque de conveniências, diante das quais não somos nem poderíamos ser indiferentes quando por vêzes nos atingem tão profundamente.

A situação relativa no "mapa mundi", a extensão e unidade territorial, hidrografia, orografia, pujante flora e até certo ponto um subsolo farto em riquezas minerais, ensejam-nos uma plataforma geográfica de alto interesse nacional e universal. Contingências históricas e de evolução, povoaram essa imensa plataforma, sob princípios de unidade lingüística, amalgama de raças, repúdio a segregações raciais, dentro de premissas democráticas e de fé cristã.

A êsses fatores acrescentamos aquêles oriundos da ação do homem sobre a terra: galgando montanhas e desbravando florestas; conquistando o "hinterland" a golpes de audácia, serena persistência e firme determinação, muitas vêzes através de incontáveis sofrimentos; dotando-a de maravilhosas cidades, caminhos, portos; desenvolvendo a agricultura e a silvicultura e construindo obras gigantescas de aproveitamento da energia hidrelétrica. Muitos concursos já prestamos à humanidade em consequência dêsses esforços.

Iniciamos nossa era industrial, sob os melhores auspícios, como imperativo da formação de um mercado interno ávido daquelas mesmas utilidades, comodidades e meios de bem-estar social, que caracterizam o evoluir dos povos ditos "fortes". Mercadores alienígenas se haviam acostumado a premissas colonialistas a nosso respeito. Sequiosos de certos produtos agrícolas e de certos bens primários minerais de que constituímos naturais fontes de suprimento, alguns hoje considerados estratégicos, se haviam imbuído da idéia de uma acessibilidade sem restrições a êsses recursos.

Vimos formando uma infra-estrutura econômica que já apresenta aspectos encorajantes para o povo brasileiro. É uma infra-estrutura cujos meios iniciais de ação, foram e continuam a ser importados, mas muitas nações formaram a sua potencialidade e ainda a revigoraram, por êsse meio. Começamos a completá-la com a criação de indústrias de base nobilitando os bens primários jacentes em nosso espaço geográfico. Nossa potente indústria siderúrgica em Volta Redonda e Monlevade, já é um exemplo disso.

Já é ponderável, sob muitos aspectos, o desenvolvimento das indústrias nacionais de transformação; certas indústrias de montagem começam a ser estabelecidas no país, como as dos meios de transporte ferroviários, aquaviários e mesmo a indústria aeronáutica.

O início das atividades de extração e industrialização do petróleo no país, pelo esforço próprio dos brasileiros, é um fato de indiscutível repercussão no fortalecimento de nossa Economia. O mesmo ocorre com o incremento da produção hidrelétrica que ora se processa sob tão bons auspícios, no Norte, Centro e Sul do país, para que aliviemos o ciclo de consumo do carvão vegetal, destinando esse nosso histórico combustível, a melhores usos econômicos.

### *Um Mercado Interno Pujante*

Esses esforços abrangem necessidades materiais de toda ordem que já implicam em consumo interno, que já configuram um mercado que deve, prioritariamente, ser satisfeito com bens primários e matérias-primas nacionais. Exportá-los sem que constituam efetivamente excedentes exportáveis, não será o melhor caminho a seguir para salvaguarda de nosso futuro.

No limiar da era atômica, possuidores que somos de recursos núcleo-energéticos de grande interesse universal, preparamo-nos convenientemente para enfrentar esse evento em benefício do Brasil.

No setor da cultura, igualmente evoluímos a passos céleres. Criam-se Institutos, nossas escolas e universidades aprimoram seus processos de difusão do saber. A Ciência e a Tecnologia não são mais apanágio exclusivo das nações desenvolvidas. Escolas profissionais são profusamente espalhadas pelo país.

Não temos problemas sociais de fundo. Em modernos moldes, sem choques entre o Capital e o Trabalho, vimos elevando o padrão de vida de nossas populações.

Nossos homens de empresa começam a ter consciência do papel que lhes está reservado no esforço comum para a libertação econômica do país. Nesse campo também há lugar para a estratégia e quão difícil é de enfrentá-la no campo dos interesses universais.

### *Os Anseios Nacionais*

Não temos veleidades hegemônicas em qualquer parte da litosfera terrestre; não nos movem intuições antipacifistas de qualquer espécie. À falta de antagonismos contundentes, não configuramos áreas estratégicas a não ser num sentido de hipótese, pois que não estamos imunes a imprevisíveis acontecimentos internacionais que nos poderiam envolver. Participamos eficientemente da solidariedade internacional e dos interesses do hemisfério. Por tudo isso, Senhores, ocupamos um lugar nas concepções geopolíticas, desejando, porém, levar o Brasil à senda do progresso econômico e social, com esforços e recursos próprios — natural anseio de uma nacionalidade que se afirma em designios de civilização.

Dentro desse quadro que melhor poderá ser estudado no sentido de bem situarmos o Brasil em relação a si mesmo e em relação aos outros povos, é que poderão ser encontrados os dados realísticos para definir, no campo material, a política acobertadora dos nossos interesses precípuos. Não nos cabe, sem mais profundas cogitações, conceituar materiais como estratégicos ou críticos, apenas por cópia de conceituações alienígenas sempre decorrentes de fatores que não nos são diretamente inerentes.

#### *Conceituações Alienígenas face a Realidade Nacional*

As recomendações de ROUCH e FRIEDSBOURG, aparecidas entre nós a partir de 1939, encontram desde logo adeptos por simples tradução que julgavam cabível ao caso brasileiro. Relativas que são ao caso específico norte-americano, essas recomendações traduzem apenas os interesses geopolíticos dessa grande nação amiga, tão fundamentalmente diferente da nossa em aspectos econômicos evolutivos e responsabilidades no campo universal. Provida do mais potente e multifário parque industrial do mundo, volta suas vistas quase que exclusivamente para certos bens primários de origem mineral e de origem vegetal que não possui, e necessários à sustentação desse parque na paz e na guerra.

Já no nosso caso, possuímos em quantidades mais ou menos substanciais, quase todos os bens primários necessários à nossa evolução, mas incluindo itens motivo de disputa universal. Em contraposição, faltam-nos matérias-primas laboradas. Os maiores óbices se têm anteposto a que industrializemos "in-loco", nossos bens primários: falta de capitais, falta de técnicas e técnicos, deficiência de fatores energéticos, falta de condições capazes de criar mercados externos consumidores para êsses produtos que, exatamente, são o apanágio da industrialização das grandes nações.

Aqui a nobilitação dos bens primários, teria também um sentido psico-social de alta relevância, pois implicando em criação de trabalho, concorreria para removermos o pauperismo das populações. Mas aquelas poderosas nações facilmente não abrem mão de premissas econômicas e sociais que têm marcado sua evolução no tempo e os mercados não se impõem tão facilmente quanto se deseja.

Assim, é fator relevante a considerar em nossa conjuntura, a variedade e vulto das matérias-primas que importamos e de cuja continuidade de suprimento não podemos prescindir. Nem mesmo nossas nascentes indústrias básicas estão completamente fora dessa contingência, só removível a longo prazo, fato ainda agravado pela servidão a linhas de suprimento interoceânicas sempre precárias na eclosão de desavenças internacionais. Algumas dessas matérias-primas, por decorrerem de bens primários tidos como estratégicos e críticos, trazem em si essas limitações.

Mas não é tudo. Certas utilidades e comodidades essenciais, necessárias à ampliação e implementação da infra-estrutura nacional, assim como de fortalecimento das condições de defesa do país, e ainda não realizadas entre nós, necessitam ser importadas. Sua industrialização nos países de origem, estando

afeta a interferências estatais e implicando no consumo de materiais estratégicos, assume aspectos estratégicos.

Acostumamo-nos a considerar como materiais estratégicos, apenas certos bens primários minerais. A evidência dos fatos demonstra que assim não é. A evolução brasileira apresenta aspectos peculiares que bem precisam ser levados em conta pelo aprofundado estudo da conjuntura nacional e desta em relação a dos outros povos mais afortunados. Não sómente os materiais atômicos mas de modo geral tudo o que abrange, do ponto de vista brasileiro, materiais estratégicos e críticos, deve ser objeto de linhas de política acobertadoras dos interesses fundamentais da nacionalidade; é necessário que se definam o quanto antes êsses materiais — bens primários, matérias-primas e produtos acabados. A recente atualização da política, estabelecida para nossos materiais atômicos, já é o início dessa tarefa e cada vez melhor se afirma como um dos mais nobilitantes atos do atual Governo da República face aos anseios nacionais de uma firme autodeterminação sobre o conveniente destino dos recursos com que a natureza dotou o solo pâtrio. Mas outros importantes materiais, também necessitam idêntico tratamento por condicionarem imperativamente o desenvolvimento industrial do país, constituindo fatores imprescindíveis de Poder Nacional inclusive para as Forças Armadas.

#### *Novas linhas de política para os materiais estratégicos em geral*

O regime dominial do Código de Minas, desvinculando o subsolo da propriedade superficiária, não é o suficiente para isso. Esse magnífico instrumento jurídico, liminarmente estabelecido, em 1940 para defesa do subsolo Nacional, precisa ser o quanto antes atualizado. Numerosas novas utilidades estão sendo reveladas, a cada momento, pela Ciência e a Tecnologia, para metais e materiais até então tidos como curiosidades mais do que fatores econômicos. É o caso do titânio, zircônio, colúmbio, tório, lítio, urânio e dos numerosos metais de terras raras, cujos suprimentos assumem no momento espetacular importância nas cogitações geopolíticas universais. Também possuímos êsses materiais tudo necessitando nova disciplinação de trato, juridicamente, econômicamente e face aos imperativos da Segurança Nacional.

#### *Conceituações que nos parecem convir*

Uma conceituação básica é, antes de tudo, necessária para delimitar o campo dessas cogitações relativas de modo geral aos materiais estratégicos e críticos. Quando oficialmente adotada, constituiria uma limitação à prevalência de interesses meramente econômicos sobre os da Segurança Nacional.

Do ponto de vista pessoal, temos ousado sugerir a conceituação nacional de materiais estratégicos, em duas categorias.

**Categoria I** — Compreendendo aquêles materiais essenciais, de natural ocorrência ou de produção nacional, considerados materiais estratégicos por outros povos;

**Categoria II** — Compreendendo aquêles materiais essenciais de ocorrência ou produção, inexistentes ou deficientes no país e para cuja obtenção, por

constituir difícil problema, são necessárias ações políticas em campo internacional.

;Essa conceituação não representa uma simples cópia dos conceitos de ROUCH; é uma contingência a que nos obrigam os aspectos da moderna Geopolítica e os anseios de uma autodeterminação que já é tempo de fazermos sentir aos povos mais evoluídos...

Deixemos à expressão "materiais críticos" seu significado de carência a qual, com adequada "hability", deve ser removida muito mais por via diplomática. Ao Itamarati também está reservado importante papel, na preservação da nossa segurança nacional, e confiemos em nossos diplomatas.

### 3. MATERIAIS CLÁSSICOS — OTIMISMOS E DEFICIÊNCIAS.

#### *Expressões Estatísticas — Política dos Similares*

Uma simples leitura e interpretação dos dados constantes da "Estatística do Comércio Exterior", publicação periódica do I.B.G.E., nos permitirá aqualatizar das circunstâncias de volumes físicos e de valor, daquilo que os economistas friamente denominam de mercadorias e que configurando suprimentos essenciais provenientes de fontes alienígenas, demonstram o quanto certos fatores do nosso Poder Nacional ainda se acham adstritos a contingências internacionais. A política dos "similares" nem sempre tem sido conduzida de modo a nos libertar definitivamente desses aspectos, no setor dos materiais estratégicos e críticos; há sempre uma tendência à industrialização doméstica de artigos menos essenciais, porém de pronta colocação nos mercados. A estatística da produção nacional, se bem que sob muitos aspectos, alvissareira, ainda não é suficiente para nos libertar dessas contingências.

Retornemos primeiramente à lista dos materiais que há pouco consideramos um denominador comum, indispensável à estruturação econômica e fortalecimento da defesa de todos os povos. A maior parte já representa posse efetiva, é acessível, ou está na esfera da "Hability" das Grandes Potências, mormente no que respeita a matérias-primas e produtos acabados. No que se relaciona a bens primários, porém, somos as fontes privilegiadas para muitos deles, mas não para todos, em particular o petróleo, enxôfre e não-ferrosos. Nesse conjunto de circunstâncias começam as nossas dificuldades.

#### *Combustíveis*

**Petróleo** — Largos horizontes se abrem à nossa exploração petrolífera. As expectativas, a respeito, não são desencorajantes; antes assumem cada dia aspectos inéditos graças a esforços exclusivamente nacionais, o problema se achando perfeitamente equacionado na iniciativa nacionalista a cargo da Petrobrás. Não pretendo discorrer sobre esse assunto já exaustivamente tratado neste auditório, pelo ilustre presidente dessa entidade. Mas há um fator que gostaríamos de relembrar, ligado diretamente à nossa Segurança Nacional, no setor dos combustíveis líquidos. Se bem que sob certas "Circunstâncias" — e essa é outra palavra do âmbito da Geopolítica — a auto-suficiência do hemisfério ocidental possa ser garantida em suprimentos petrolíferos, atenção

especial deveremos votar a essas "circunstâncias" que poderemos usar também em benefício da nossa própria Economia, mormente face a imprevistos internacionais de suprimento de óleo cru.

É o problema dos carburantes nacionais com implementação do álcool, problema infelizmente ainda relegado a segundo plano, nos aspectos evolutivos de nossa Economia.

Países como a Polônia chegaram a empregar e provavelmente ainda empregam em certos casos, cerca de 80% de álcool nos carburantes líquidos. Outros importantes países empregam proporções que vão de 25% a 50% desse útil produto. E nenhum país como o Brasil, possui condições ecológicas mais propícias para a produção em larga escala da cana de açúcar. A área de plantio dessa gramínea no Brasil já é da ordem de centenas de milhares de hectares, cuja produtividade pode ser bem melhorada à custa dos modernos processos agrícolas, mas ainda não possuímos uma indústria organizada para a produção do álcool industrial em larga escala. A produção desse álcool, também constitui um fator de segurança nacional. Começa a ter o álcool aplicações para fins militares nos projetos interoceânicos teleguiados. Muito mais rapidamente garantiríamos uma auto-suficiência nacional em carburantes líquidos, usando também o álcool, pelo menos nas atividades menos essenciais da motomecanização, em proveito da formação de "stock-piles" da essência pura, necessários em caso de emergência à Mobilização Nacional.

A configuração de uma racional economia de materiais estratégicos e críticos, exige habilidade e usemos dessa habilidade industrializando o álcool.

*Carvão Fóssil* — Conhecidas são nossas contingências a tal respeito. Combatida por uns, defendida por outros, a hulha nacional constitui no entanto imensa riqueza a ser habilmente aproveitada. É que além de ser carvão para utilização térmica e segundo certas circunstâncias para implementação de necessidades siderúrgicas, constitui ainda valiosa matéria-prima inclusive para a produção de enxôfre. Segundo as últimas informações até urânio contém em proporção não desprezível. Queiramos ou não queiramos, teremos que usá-lo profusamente em caso de emergência; é fator do Poder Nacional.

*Carvão Vegetal* — O carvão vegetal, historicamente e por contingência econômica, sempre constituirá para nós inesgotável e pronta fonte de energia, se convenientemente explorado, não num sentido de devastação florestal, mas no moderno sentido da silvicultura sempre renovada. Será o útil rendimento de um capital que é a própria terra, enquanto que a exploração de recursos minerais, é a exaustão desse capital.

Já interferindo com o maior êxito na indústria siderúrgica dos Vales do Piracicaba e do Rio Doce, como tivemos oportunidade de verificar recentemente, nos empreendimentos de Sabará e Monlevade, o carvão vegetal ainda tem seus destinos na implementação do progresso brasileiro. É um grande fator do Poder Nacional mas sua produção necessita ser racionalizada com auxílio da silvicultura. A Companhia Belgo-Mineira, já conta com 39.500 hectares propícios a essa espécie de silvicultura, com uma reserva atual de 10 milhões e 100 mil eucaliptos plantados. Sómente em relação ao Horto Dionizio as previsões são de um plantio de 50 milhões de árvores.

*Enxôfre*

Nossas fragilidades e dependências a tal respeito, são do domínio público. O mundo inteiro também sofre desse mal, salvo uma meia dúzia de nações. A evolução industrial de nenhum povo se processa sem o ácido sulfúrico e o enxôfre é o elemento básico de sua fabricação. Acha-se racionado para o consumo universal condicionando sistemáticamente a evolução das nações subdesenvolvidas.

Da produção mundial, perto de 6 milhões de toneladas em 1954, cerca de 90% desse material altamente estratégico, era produzido nos EE. UU., 4% na Itália, 3% no Japão e 1% no Chile. Mas o Brasil pode e deve esforçar-se no sentido de uma produção nacional nesse setor. Já começamos a produzir alguns milhares de toneladas em Santa Catarina, usando como matéria-prima o carvão mineral dessa região.

Algo já se produz à base das piritas de Ouro Preto. Muito mais se poderá produzir com a evolução da metalurgia do cobre no país.

Os concentrados ora obtidos a partir dos minérios de Camaquã, se contém cerca de 30% de cobre, também contêm cerca de 30% de enxôfre presentemente perdido nas operações de sinterização nas usinas de Apiaí.

Em muitas usinas nacionais, através de chaminés, perdem-se substanciais somas de enxôfre.

*Ferro e Metais de Ferro-ligas*

*Ferro* — Em rápida revista, passemos agora ao ferro. Algo há, também que considerar, e sobre o conhecido "slogan" das nossas "montanhas de ferro". Sim, as possuímos, mas as vistas dos importadores só se voltam para a hematita compacta e de determinada granulação, para que sirva unicamente de "condimento metalúrgico", nos fornos de aço Siemens Martin ou para mistura com minérios pobres nos altos fornos. O "lump-ore", minério cuidadosamente escollido, sob a granulação de 1/2 a 8 polegadas é o preferido pelos importadores. Mas as jacutingas (os "finos" da mineração) e mesmo os itabiritos, são relegados a segundo plano. Mas figurando apenas com menos de 1% da produção mundial, avaliada em cerca de 300 milhões de toneladas e sem capacidade para impor mercados, sómente a nossa "hability" pode remover esse quadro, e começamos a tentar, através dos modernos processos de sinterização ou de preparo a céu aberto, de superminérios, incluindo aquêles além do "lump-ore".

*Manganês* — Lançamos nossas vistas sobre os metais dos ferro-ligas — o *Manganês*. Da produção mundial, avaliada em cerca de 8 milhões de toneladas, cerca de 17% provêm da Índia, perto de 33% estão na Rússia, a África concorre com 33%. Apenas com 10% conta o hemisfério ocidental. Nesses 10% estão compreendidos a América Central com 5%, o Brasil com pouco mais de 2% e os EE. UU. com cerca de 1,5%.

Nossa auto-suficiência em manganês, e a existência de substanciais reservas, permitem-nos sob a política denominada "periférica", uma colaboração importante nos suprimentos mundiais, particularmente no hemisfério.

Os 32 milhões de toneladas existentes em Urucum e os 10 milhões de toneladas da Serra do Navio, nos permitirão essa liberalidade sem prejuízo

do desenvolvimento da siderurgia nacional. Os 12 milhões de toneladas de manganês ainda existentes em Lafayete, econômica e estrategicamente indicados a essa finalidade, estão sob a nossa "Policy"...

Parece que começamos a entender a Geopolítica...

**Cromo** — Possuímos cromo suficiente para nossas necessidades. Só em Campo Formoso, há ocorrências de cromita com o volume de 200.000 toneladas. Contudo as reservas nacionais não parecem exceder a 500.000 toneladas.

**Níquel** — Importamos em 1955, quase 200 toneladas. No entanto, a gássierita não nos falta. As reservas no Tocantins, são consideráveis, relativamente ao emprêgo do material, cerca de 20 milhões de toneladas de minério, permitindo a retirada de 40.000 toneladas da metal puro. Existe também no Amapá.

**Molibdênio, Tungstênio, Vanádio e Cobalto** — Condimentos metalúrgicos de alta valia, existem em relativa abundância em nosso território, permitindo-nos até exportações. Temos no Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, cerca de 200 depósitos de scheelita e ainda possuímos wolframita, ambas para o tungstênio. No Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, possuímos depósitos importantes de molibdenita. Quanto ao vanádio, não temos depósitos ainda considerados de valor comercial, mas ocorre na bauxita de Poços de Caldas e em numerosos outros minerais em Januária e Piedade. A Companhia Brasileira de Alumínio pôde recuperar quase meio quilo de vanádio, por tonelada de bauxita tratada.

Quanto ao cobalto, metal carente no mundo, ocorre no Brasil principalmente nos minérios de manganês. O continente Norte do hemisfério ocidental, não o possui, a Europa não o possui, na África — Congo Belga, estão mais de 80% das exportações. A Ásia e a Oceania igualmente não o possuem. A produção mundial não vai além de 10.000 toneladas anuais. As reservas cobálticas de Cuba são as mais importantes do mundo.

**Titânio** — É o mais surpreendente metal da época — o denominado "Wonder metal", 60% mais pesado do que o alumínio, porém 56% mais leve que o aço. As ligas de titânio são mais resistentes do que as de alumínio e com outras características quase que similares às do aço. O titânio é altamente resistente à corrosão, especialmente a da água e atmosfera do mar. Cada dia surgem novos destinos industriais para ele, inclusive no campo militar. Suas modernas aplicações fazem desse metal, um dos mais estratégicos. O Brasil o possui em larga escala, quer através do rutilo, quer da ilmenita. Entre nós já presta um grande serviço, o óxido de titânio produzido no país a partir da ilmenita; liberou-nos definitivamente das importações do alvaiade de zinco. Se mais não produzimos desse óxido, especialmente para exportação, é porque estamos bloqueados, no que respeita a suprimentos de enxofre, para a necessária produção de ácido sulfúrico. Das nossas areias monazíticas, extraíram a monazita, mas deixaram a ilmenita de grande valor estratégico.

**Zircônio** — Importantíssimo material estratégico, não só para emprêgo metalúrgico onde presentemente desempenha espetacular papel, o zircônio também interfere na produção de energia nuclear necessário que é para a

construção de reatores. Nossas areias monazíticas constituem substancial fonte dêsse recurso, sendo que a maior reserva nacional está localizada na caldasita (zircônio-urânio) de Poços de Caldas, em Minas Gerais.

#### *Metais Clássicos Não-Ferrosos*

**Alumínio** — Estamos praticamente na era do alumínio. Os nossos depósitos conhecidos de bauxita já são dos mais importantes do mundo, pelo seu volume e elevado teor em óxido. Encontram-se em Poços de Caldas, provavelmente mais de 50 milhões de toneladas e no Brasil perto de 200 milhões. O problema da industrialização da bauxita no Brasil, pode ter uma solução tão promissora e espetacular, como a da siderurgia. Mas um grande óbice se tem oposto à produção em larga escala: a crônica deficiência de energia elétrica. Para produzir uma tonelada de alumínio, gastam-se de 20 a 24 mil kwh.

A atual Hidrelétrica do S. Francisco, certamente apresentará solução para o caso. Mas a produção energética respectiva já está comprometida, mais num sentido psico-social. A indústria de alumínio procura as fontes de energia, farta e barata, de modo geral, relegando a segundo plano a proveniência do minério. As grandes obras projetadas para o Rio Grande, em Minas Gerais, levarão largo tempo a ser construídas; atenderão ao surto econômico e industrial do triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte. Se o tório e o urânio estão em Poços de Caldas, suas possibilidades energéticas poderiam ser utilizadas para mais êsse aspecto da criação das indústrias de base em nosso país. Dir-se-á que já temos a Companhia Brasileira de Alumínio. Mas é que o mundo marcha no sentido de cada vez maior emprêgo do alumínio, na indústria automobilística, nas indústrias naval e aeronáutica e em múltiplas outras aplicações. É fato notório que uma viatura automóvel, que até agora implicava no consumo de 20 libras-pêso de alumínio, pode implicar no consumo de 200 libras dêsse metal e suas ligas.

**Cobre** — Timbram os articulistas mais do que os geólogos, em afirmar que não temos cobre explorável econômicamente em nosso território: afirmam que as reservas existentes, não vão além de 50 milhões de toneladas, das quais mais de 30 milhões em inóspita região do país, qual seja a de Caraíbas, na Bahia, o restante, econômicamente digno de nota, um pouco em São Paulo, nas minas de Santa Blandina e no Rio Grande do Sul, em Camaquã, Seival, Cérro dos Andradadas, Porteiras, etc. Conheço pessoalmente certos aspectos do problema pois dêle se tem ocupado exaustivamente a Comissão Permanente de Material e Pesquisas do Estado-Maior das Forças Armadas. O panorama não parece ser bem êsse.

Material ainda de grande valor econômico e estratégico, o cobre é mais do que nunca necessário à nossa evolução industrial. Surge no país a indústria do automóvel, amplia-se a indústria bélica, e isso exige cada vez mais substancial consumo de cobre.

No Rio Grande do Sul há quase um século, tira-se minério de cobre de alto teor metálico e se continua a tirar.

Sòmente em Camaquã, essas reservas que há bem pouco eram estimadas em 280.000 toneladas, hoje graças a ampliação da prospecção são estimadas

em mais de um milhão, de um minério de teor médio de 3,75% — um dos mais altos teores que se exploram atualmente no mundo. Itapeva possui à vista, minérios com o teor médio de 10%. Caraíbas, na Bahia, é um grande potencial em reserva, com discutido teor médio, que dizem ser de 1%. Mas no mundo, praticamente, só se exploram teores desse valor.

No Ceará e vários outros Estados da Federação, há jazimentos de minérios cupríferos só superficialmente julgados. Não há no país prospecções organizadas com o necessário vulto.

Nossos minérios de níquel e de zinco contêm cobre como material subsidiário.

A metalurgia do cobre está estabelecida no país. A Companhia Brasileira do Cobre, da qual é participante o Estado do Rio Grande do Sul, entrosada no sistema econômico paulista e da Companhia Laminção Nacional de Metais, acabam de precipiar o início da metalurgia do cobre no Brasil. É um esquema histórico e econômicamente contingente, sobre cujas condições de produtividade, se podem tecer considerações, mas é uma realidade, com uma produção média de 500 toneladas mensais de metal. O cobre, carente geofisicamente em toda a parte do mundo, em toda parte tem sua exploração condicionada aos fatores: aproveitamento do cobre nativo, aproveitamento de sucatas — famoso ciclo do cobre — e importação. Não devemos fugir a essas contingências resguardadoras de nossas reservas, apesar de que as mesmas só tendem a aumentar, com o desenvolvimento da prospecção. Mormente para o cobre, as "minas se fazem, não se acham".... Quanto às sucatas de cobre, necessitam ter seu consumo regulado, pois constituem um material estratégico permanente, envilecendo, mas não envelhecendo. Não somos pessimistas em relação às possibilidades brasileiras relativas ao cobre.

*Zinco — Chumbo — Estanho* — São conhecidas as nossas fragilidades econômicas a tal respeito. Com vigor as removeremos, pois eles existem em território pátrio como bem o demonstra, a recente descoberta de formidáveis depósitos de estanho no Município de Vazante em Minas Gerais. Sómente no Vale da Ribeira, ocorrem 200.000 toneladas de minério de chumbo a 20%. Noutro distrito, como o de Panelas, existe um depósito com 300.000 toneladas, do qual ainda se pode retirar 150 tons. de prata. Em Ribeira do Iguape, há a blenda, assim como em Januária.

Em 1954 foram revelados ricos veieiros zinco — cupro — plumbíferos no município de Vazante no Estado de Minas Gerais. O geólogo SAMUEL L. MOORE, do U. S. Geological Survey admitiu que a reserva é aproximadamente de 3 milhões de toneladas desse minério.

As análises acusaram teores de 35 a 40 por cento de zinco, 15 a 20 por cento de chumbo e 3 a 4 por cento de cobre.

Caso convenientemente explorado esse jazimento, de evidente "gigantismo", o quadro pessimista de metais não-ferrosos no Brasil, mudará completamente.

Tomando vossa preciosa atenção por largo tempo, referimo-nos apenas a bens primários minerais. Mas dos bens primários vegetais, alguns são de

larga importância estratégica, abrangendo: produtos químicos como o quinino, o ópio, o piretro, a hioscina e outros; fibras para cordoaria — a juta, o sisal, o abacá, e outras; óleos vegetais comestíveis e para fins industriais; fibras têxteis como o nosso algodão de fibra longa; a celulose e outros produtos.

As matérias-primas estratégicas e mesmo alguns produtos acabados, dariam ainda ensejo a largas considerações, mas não há tempo para isso, no âmbito desta palestra.

Sobre todos êsses aspectos, incidentes em nossa economia e em muitos casos, incidentes nas bases de fortalecimento de nosso Poder Militar, alerto vossa preciosa atenção, para que possamos configurar também as nossas premissas geopolíticas.

#### 4. OS MATERIAIS ATÔMICOS E A ERA ATÔMICA

##### *Evolução Universal do Problema. As Conferências de Genebra e New York*

Desde julho de 1945, quando teve lugar a primeira explosão atômica, até nossos dias em que as bombas desse gênero têm potência destruidora 25 vezes maior, equivalente a milhões de toneladas de TNT, o mundo, temeroso, enfrenta a possibilidade de acontecimentos terríveis para sua sobrevivência.

Não são sómente fatores visíveis como as bombas de hidrogênio, armamento e projéteis, êstes teleguiados ou não, que poderiam concorrer para isso, mas especialmente as partículas invisíveis decorrentes dessas explosões, de incontrolável raio de ação, capazes de atingir os povos em quaisquer latitudes e longitudes em que se encontrem, beligerantes ou não.

O Poder Divino, sempre superior ao Poder Nacional das comunidades, haveria um dia de regular-lhes as atitudes, no sentido de objetivos mais nobres e, após os primeiros horrores verificados, 10 anos após, conduz a humanidade no sentido do aproveitamento dos átomos para paz.

A Conferência de Genebra, sobre os "Usos Pacíficos da Energia Atômica" realizada em agosto de 1955, constitui um marco indelével da História da Humanidade. Representa o triunfo do bom senso sobre o ódio que ameaçava aniquilar as gerações hodiernas. As grandes nações possuidoras das técnicas e da energia atômica, punham à disposição da humanidade segredos até então considerados invioláveis, de tudo resultando a convicção de que é possível o estabelecimento de um regime de cooperação internacional para que todos os povos possam usufruir dessa formidável soma de energia, em proveito de sua economia e progresso. A Conferência de New York, recentemente realizada, é uma prova disso. Ao Brasil coube destacado acolhimento nessa Conferência da qual se esperam os melhores resultados práticos para o nosso porvir atômico.

##### *Materiais Superestratégicos: Posição do Brasil*

Mas aquêles propósitos geopolíticos, que procuramos assinalar no início desta palestra, não estão agora relegados a plano inferior. Muito ao contrário: o desenvolvimento da energia nuclear certamente criará novos campos de

utilização de materiais até agora sem aplicações; forçará novas demandas e competições — os materiais núcleo-energéticos, os materiais destinados à construção e operação de reatores nucleares, passaram, especialmente, a constituir materiais superestratégicos configurando novos problemas para as nações subdesenvolvidas.

O Brasil foi uma das primeiras nações a se alertar sobre o problema e já em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas e da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos de que hoje temos a honra de fazer parte, procurava acautelar os interesses de nossa Pátria para que exauridos não fôssem nossos recursos em minerais atômicos dos quais iríamos certamente precisar para alicerçar nosso progresso em dias que não haveriam de tardar.

Como parece natural, não possuindo recursos para desenvolver os inéditos segredos da natureza, teve o país que buscar no auxílio alienígena os especialistas para isso. Mas dado o desconhecimento de causa e o açoitamento das providências, nem sempre os Acordos e Ajustes puderam ficar a salvo de críticas futuras, fundadas umas, infundadas outras.

A contínua exportação de alguns desses materiais, em particular as areias monazíticas, e depois a perspectiva de vultosos embarques de materiais semi-industrializados, acabaram por produzir no país um clima generalizado de intensa inquietação, com a mais profunda repercussão em todas as camadas sociais, agora mais esclarecidas sobre os benefícios que lhes pode trazer a nova forma de energia.

Novas diretrizes de política pertinentes ao assunto foram recentemente estabelecidas, no país, objetivando principalmente uma disciplinação e racionalização da Política anteriormente seguida, inclusive pela criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear — órgão julgado necessário para concentradamente e em plano superior, executar essa Política.

Como a grande Índia, passamos a considerar que não mais seria cabível exportarmos o nosso futuro, pois que a tanto corresponderia a liberação de fatores núcleo-energéticos, mormente num país de assinalada carência em outras formas de energia. Tornara-se evidente que demasiada ou imprópria "Accessibility" estávamos propiciando em relação a êsses recursos, sem a indispensável "Hability". Esta, consoante deduzimos de nossos estudos, deveria incluir, precipuamente, a racional interpretação das contingências científicas e tecnológicas que ainda presidiam a compreensão do problema e que a cada momento assumiam novas formas de espetacular ineditismo: terminologia física e química apropriadas, substantivos e adjetivos precisos e não genéricos, conhecimento das fases operacionais de trato industrial dos minérios nacionais, cálculo da consequente produção e produtividade. Tudo isso que haveria de estar subjetivamente traduzido em Acordos, Ajustes e Tratados, e sob a égide do segredo industrial e comercial, constituia panacéia de um reduzido número de técnicos estrangeiros que ainda, sob a égide do segredo bancário haveriam de ter campo livre para interpretar tão importantes fatores mais favoravelmente a desígnios econômicos, do que propriamente estratégicos.

*As Areias Monazíticas, Tório e Urânia*

A expressão "areias monazíticas", corrente em Ajustes e Acordos e traduzindo um produto composto de ilmenita, o suporte do "wonder metal" titânio, incluindo ainda a zirconita, o suporte do zircônio — outro metal altamente estratégico, e contendo a monazita que só por si é suporte de pelo menos outros 15 metais estratégicos, dentre os quais o tório, por passe de mágica, passou a significar sómente monazita químicamente pura a mais de 99%...

É fácil compreender o impacto correspondente sobre as nossas reservas monazíticas, já tão prejudicadas pelas liberalidades vigorantes nos primeiros decênios do século. As areias monazíticas mesmo com 5% de monazita, já são de ocorrência rara no Brasil; o famoso "sangue-de-boi", rico em mais de 50% de monazita, já foi explorado. Hoje com os modernos processos eletro-magnéticos, exploram-se areias até com menos de 1% desse minério e nisso reside um dos "slogans" mais nocivos à salvaguarda de nossos interesses como se fosse possível passar a "peneira" em toda as areias da costa brasileira...

No dia de hoje o que há de verdadeiro é que um teor médio de 2,5% de monazita, parece o máximo admissível para os jazimentos nacionais remanescentes. E, nessa base, a 1 ton. de monazita pura extraída, correspondem 40 ton. de AM de jazimento.

Quantas vezes 1.000 tons. de monazita pura deixaram nosso território para sempre, quando os prognósticos de sua existência total não ultrapassava a 50.000 toneladas, e as prospecções até agora feitas não são de molde a muito nos encorajar nesses cálculos?

Quanto túlio, lutécio, hólmlio, európio, térbio, disprósio, érbio, cério e outros elementos igualmente raros, propiciamos nessas exportações?

Quanto tório, actínio e protactínio urânia, neptúnio, plutônio, amérlico, cúrio, berkélic, califórnia, atênio, centúrio, já propiciamos à tecnologia alienígena?

Elementos como o európio, o hólmlio e o térbio, chegam a valer 500 dólares a grama...

Mas passemos a outro exemplo, o dos concentrados exportados, os famosos "resíduos", os famosos "produtos toríferos", os famosos "sulfatos sódicos de terras raras e outras expressões de amplo campo de interpretação, ao sabor de interesses nunca muito bem precisados.

De acordo com a tecnologia vigorante em certos processos industriais a uma tonelada de monazita tratada, computadas ainda as demais matérias-primas, extraem-se 1,3 toneladas de sais de terras raras — os sais que contêm aquêles metais raros citados — e cerca de 230 kg. de um concentrado altamente valioso econômica e estratégicamente e contendo tório, e até mesmo o próprio urânia.

Em saber-se até que ponto esse concentrado pode ser considerado resíduo, é que reside a questão incidente sobre nossos interesses. Nêle figurava o tório numa proporção de 26% e o urânia, numa proporção de 1/2%). E o resto o que continha?

Para exportarmos 300 tons. de óxido de tório, teríamos que exportar mais de 1.000 tons. desse concentrado.

Questões da relevância dessa, chamaram nossa atenção de técnicos.

Felizmente tudo foi esclarecido, sustando-se as exportações mediante a adoção de novas linhas de Política Nacional, acauteladoras de nossos interesses. O atual Governo da República bem avisado andou em adotá-las, vindo de encontro aos lídimos anseios da nacionalidade.

Possuímos tório na monazita e tudo indica que êsse é o nosso material mais econômicamente indicado para enfrentarmos a era atômica. Possuímos ainda tório no Morro do Ferro, na privilegiada região de Poços de Caldas. Visitamos essa mina recentemente. Mas não é um minério semi trabalhado como o da monazita, exige técnicas, processos de industrialização e conseqüentes equipamentos, que ainda não estão nem vislumbrados. Há tório e tórios. O tório que nos convém para uma industrialização imediata é o da monazita; mas a demagogia, senão interesses inconfessáveis, confundem as coisas.

Possuímos algum urânio nos depósitos zirco-urâníferos do planalto de Poços de Caldas, mas os elementos disponíveis não são suficientes para se poder fazer uma avaliação, mesmo aproximada; dizem que passa de 1 milhão de toneladas. Geólogos nacionais e estrangeiros, admitem essa reserva na base de 2.000 tons. de urânio metal. Em São João D'El Rei, há depósito estan-tântalo-urâníferos. Há depósitos de pirocloro, contendo urânio em Araxá. Mas tudo isso exige prospecção. Anuncia-se a descoberta de urânio nas Águas da Prata.

A obtenção tecnológica do urânio não é coisa fácil. Entram em jôgo operações químicas muito especializadas. Entre óxidos e sais obtidos e à obtenção do urânio "nuclearmente puro", há muito que fazer. O enriquecimento do urânio é ainda apanágio unicamente dos E.U.A. e da Rússia.

Quanto ao tório, com os modernos processos de transmutação atômica, material "fértil" que é, passa a ser urânio 233. Sob a ação de uma escorva de urânio 235 e capaz de propiciar à nossa economia, formidáveis somas de energia superiores a tudo o que nos poderia advir dos combustíveis clássicos. A evolução da ciência atômica já comprova essa possibilidade, através da construção nos E.U.A. de reatores à base desse produtor ímpar.

#### *Ciclos do Tório ou do Urânio? Lítio?*

Nota-se, no entanto, no mundo, uma preferência pelo Urânio. Cada povo deve resolver o problema de acordo com suas condições econômicas mais propícias. Se nos países da Comunidade Britânica e nos Estados Unidos as preferências iniciais foram pela industrialização do urânio natural é que nesses países, investimentos astronomicamente elevados, foram feitos no ciclo do urânio; somente fatores econômicos podem mudar-lhes as atitudes e êsses já se configuram pelo interesse que o tório desperta no momento atual.

Encontra-se, pois, o Mundo, tendo em vista a produção da energia nuclear, em presença dos denominados ciclo do urânio e ciclo do tório.

Novo ciclo se avizinha em torno dos chamados isótopos leves, dos quais o lítio não é estranho. Coincidência digna de nota é que de um momento para outro, o lítio passou a figurar em nossa pauta de exportação de minérios, em terceiro lugar, logo abaixo do ferro hematítico "lump-ore" e do manganês. O

lítio é o maior fixador de hidrogênio que se conhecer; por meio dêle se obtém o trício, isótopo do H e com o deutério, constitui o elemento principal das terríveis bombas ditas "Bombas H". Será o ciclo da fusão atômica.

Nossas reservas em minérios de lítio, se bem que ainda não perfeitamente definidas, parecem ser promissoras. Esses minérios — espudomênio e ambigona — que já fazem parte de nossa exportação, estão localizados no chamado "platô da Borborema", no nordeste, e nos pegmatitos do Vale do Rio das Mortes, no Estado de Minas Gerais.

### *Contingências Inelutáveis*

Mas no caso brasileiro, do que precisamos é de escorva de urânio 235 — o ponto de partida para tôdas as nossas cogitações em matéria de produção de energia nuclear. Nossos amigos da América do Norte nos propiciarião certamente essa oportunidade. Não poderemos usar indiscriminadamente os neutrons assim obtidos; mesmo os "filhos" dêsses neutrons, se produzidos por nós, têm restrições explícitas de emprêgo dentro da política de "Atomos para paz". Todos os esforços nacionais devem dirigir-se no sentido de obtermos o mais rapidamente possível, os "netos" dêsses neutrons e muito esforço e "habilidade" será necessário para isso. Mas não deveremos perder mais tempo.

O fator tempo é de fundamental importância na corrida atômica. Mesmo na América do Sul, enquanto discutimos tipos de reatores, outros países se avantajam sobre nós, na aquisição de equipamentos para pesquisa e estudo da energia atômica, formam técnicos e rapidamente se preparam para o problema máximo — o de produção dessa energia para fins de progresso econômico. Há inúmeras regiões do Brasil, desprovidas de recursos energéticos locais, onde seria cabível a localização de pequenos reatores de potência. O próprio triângulo potencial do Brasil — Rio-São Paulo-Belo Horizonte — poderia beneficiar-se dêsse progresso, sem incidência de vulto, nas realizações hidrelétricas em curso de execução.

### *Os interesses da nossa Pátria*

Senhores,

Devo ter esgotado a paciência do auditório, com tôda essa soma de considerações em torno a problemas de ordem material que, por sua natureza fria e sem sentimentalismo, não oferecem saber ao espírito. Mas são os interesses de nossa Pátria que agora mais do que nunca estão em jôgo entrosando-nos contingentemente dentro de um conjunto de circunstâncias em que precisamos achar a adequada situação. O povo e o Governo do Brasil, estão vigilantes, porém, e nesse âmbito estão nossas gloriosas Forças Armadas para servirem à nacionalidade e seus anseios de progresso.

Os campos de luta não são hoje sómente aquêles em que os homens se digladiavam dando a vida em holocausto a belos e cavalheirescos propósitos. São os interesses da própria sobrevivência dos povos que estão em pauta. Ao Brasil cabe um grande papel nesta oportunidade, mas salvaguardo seu grandioso futuro dentro dos princípios da reciprocidade e nunca, apenas, como reserva estratégica mundial, sem compensações atuais aos imperativos de sua espetacular evolução.

# DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

## **PARECERES**

### *Consultor Geral da República*

*Inclusão da taxa de previdência na isenção de impostos concedida por lei à Petrobrás.*

#### **PARECER**

N.º de referência: 125-Z

Discute-se, no presente processo, sobre a isenção fiscal concedida à Petrobrás pela lei que criou essa empresa e o Decreto que regulamentou o referido diploma, a saber, se na isenção se inclui a taxa de previdência.

De fato, entendeu a União Federal em face da relevância do problema do petróleo brasileiro, de estabelecer o monopólio estatal de sua exploração.

E a lei que estabeleceu esse monopólio e criou a Petrobrás S.A., como empresa governamental, encarregada de sua execução, Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, concedeu-lhe isenção de "direitos de importação para consumo e de impostos adicionais em relação aos maquinismos, seus sobressalentes e acessórios, aparelhos, ferramentas, instrumentos e materiais destinados à construção, instalação, ampliação, melhoramento funcional, exploração, conservação e manutenção de suas instalações para os fins a que se destina" (art. 23).

O Poder Executivo tendo em vista a importância da empresa estatal, regulamentou liberalmente o dispositivo legal transcrito, expedindo o Decreto n.º 37.804, de 26 de agosto de 1955, o qual estabeleceu que a isenção concedida compreende, entre outros tributos, os "impostos ou direitos de importação, e afins, inclusive adicionais", etc.

Ora, o uso da expressão "direitos de importações e afins" se deve à rubrica constante do Orçamento da União: Rubrica 1.00.00 — Impôsto de Importação e afins.

Entre os afins, aí mencionados na Lei Orçamentária, se inclui a taxa de previdência social, classificada na alínea 03.00, subor-

dinada à aludida rubrica: 1.00.00 — Impôsto de importação e afins.

Como se disse, trata-se de isenção a empresa do Governo, constituída para resolver o principal problema nacional.

Ainda, recentemente, discursou, a propósito, o Presidente da República:

"O petróleo é o problema n.º 1 do Brasil. Toda a atenção do Governo será destinada a este extraordinário elemento de desenvolvimento econômico... Todo os problemas que dependem do Governo Federal serão imediatamente atendidos, pois, como já disse, coloco em primeiro lugar a questão do petróleo e o meu Governo emprestará a esse assunto a mais devotada colaboração".

A taxa, de que se trata, não é exclusivamente remuneratória de serviços.

Nestas condições, tratando-se de empresa governamental e, tendo em vista a regulamentação dos referidos dispositivos legais que concederam isenção fiscal à Petrobrás, estou em que a empresa está isenta de pagamento da taxa de previdência social.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 17 de setembro de 1956.  
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovado. — 21-2-57". — (Rest. proc. F.M., em 27-2-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 27-2-957 — Seção I, p. n.º 4.578).

---

*Aplicação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao Contador classe H, interino, DARIO DE MATOS PIMENTEL, exonerado em 1950.*

#### **PARECER**

N.º de referência: 198-Z

DARIO DE MATOS PIMENTEL, exonerado em 10 de abril de 1950, do cargo da classe H,

da carreira de Contador do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, que exercia interinamente, pleiteou, em requerimento datado de 23-2-54, que fosse tornada sem efeito aquela exonerção, alegando estar amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

À época da promulgação da Constituição de 1946, o postulante, que se encontrava no exercício do cargo de que foi exonerado, contava três anos, seis meses e vinte e oito dias, como Ajudante de Laboratório do Serviço de Estudos e Pesquisas sobre a Febre Amarela, no período de 15-5-1939 a 7-12 de 1942, pago pela Verba 3 — Serviços e Encargos — 468 dias na função de mensalista da Prefeitura Municipal de São Francisco e 282 dias no já referido cargo de contador interino.

O pedido formulado foi indeferido, considerado sem apoio legal. Dispunha, com efeito, a Lei n.º 271, de 10-4-1948, invocada pelo peticionário, no art. 1.º, ítem II:

*"O tempo de serviço prestado à Divisão de Organização Sanitária, nos Serviços Nacional de Peste, Nacional de Malária e Nacional de Febre Amarela, pelos servidores que percebiam por conta da Verba 3 "Serviços e Encargos" e da Verba 5 — "Obras", anteriormente a 1944, será contado a partir da criação desses órgãos, nas seguintes condições:*

.....  
..... aos atuais extranumerários, para efeito do disposto no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Posteriormente, por força da Lei n.º 985, de 19 de dezembro de 1949, foram considerados como prestados por extranumerário os focalizados serviços do requerente, a partir de 1-1-1950 (art. 1.º).

Ciente do despacho de indeferimento, pede o interessado reconsideração, alegando que os aludidos serviços se enquadram no item I do art. 3.º, da Lei n.º 525-A, de 7-12-1948, não devendo, assim, prevalecer a hipótese da Lei n.º 271 de 1948, que é anterior àquela, cuja amplitude não pode sofrer restrições.

Apinando a respeito, deu razão ao requerente a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional fundada no art. 268 da Lei n.º 1.711, de 28-10-1952, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Dêsse entendimento discordou o D.A.S.P., que sugeriu o pronunciamento desta Consul-

toria Geral. Ao parecer dêsse Departamento, havendo sido consideradas funções públicas as exercidas pelo requerente no Serviço de Estudos e Pesquisas sobre a Febre Amarela, sómente a partir de 1-1-1950 (art. 1.º da citada Lei n.º 985, de 1949), não há como enquadrá-las na Lei n.º 525-A, de 1948, invocada pelo requerente. Dispõe êsse diploma legal:

"Art. 1.º São considerados efetivos, a partir de 18 de setembro de 1948, os funcionários interinos que, sendo, àquela data, ocupantes de cargos de provimento efetivo, contavam pelo menos, cinco anos de exercício.

"Art. 3.º Para os efeitos desta lei, considera-se exercício:

I — o tempo de serviço, contínuo ou não, prestado em um ou mais cargos ou funções públicas, federais, estaduais ou municipais".

Ora, o serviço prestado como Ajudante de Laboratório do Serviço de Estudos e Pesquisas sobre a Febre Amarela, no período de 15-5-1939 a 7-12-1942, embora pago pela Verba 3 — Serviços e Encargos — pode ser considerado como prestado em funções públicas pelo art. 268 do Estatuto dos Funcionários:

"Art. 268. Será computado, para todos os efeitos, o tempo de serviço prestado pelo servidor em qualquer repartição pública, seja qual for a natureza da verba ou a forma de pagamento até a data da promulgação desta lei".

Além disso, a Lei n.º 985, de 1949, também a seu turno, considerou funções públicas aquelas exercidas pelo requerente.

Ora, essa lei beneficiou servidores para fins de aplicação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em observância mesmo ao princípio de igualdade de todos perante a lei, deve tal legislação beneficiar o requerente, têrmos em que opina esta Consultoria pela readmissão.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1957.  
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovado. 21-2-57". (Restituído o processo a o M.F., em 26-2-57).

(Publicado no Diário Oficial de 26-2-57, p. 4.452).

*Revisão de inquérito administrativo de que resultou a demissão do ex-servidor CHARLES ESBERARD.*

**PARECER**

Número de referência: 207-Z

**I**

CHARLES ESBERARD, em virtude de processo administrativo, foi demitido de sua função de Técnico de Mecanização, referência 29 do Ministério do Trabalho.

Foi a seguinte a conclusão da Comissão de Inquérito, em relação a esse servidor:

"II — Ao servidor CHARLES ESBERARD pelo que se relaciona com:

a) aquisição de máquinas "Adrema" em quantidade maior que a constante de empenhos, decorrentes da troca de material que realizou por iniciativa própria, sem conhecimento de seus superiores hierárquicos, conforme seu depoimento de fls. 784 e 800 do processo M.T.I.C. 123.530, de 1951 — vol. 2.

b) o desfalque do material de consumo "Adrema", no valor de Cr\$ 3.703.186,00; e

c) o desfalque de impressos próprios de abono familiar no valor de ..... Cr\$ 5.964.385,90; — deve ser aplicada a penalidade de demissão em vista do que dispõem os artigos 227, 238 e 239 do Estatuto dos Funcionários...".

A demissão resultou de ato do Presidente da República, de acordo com o relatório da Comissão de Inquérito e parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O servidor demitido pediu revisão do processo, alegando excesso de prazo na conclusão do processo administrativo, incompetência da autoridade que o demitiu e injustiça na decisão por não haver praticado os atos que deram motivo à sua demissão.

Ocorre que, paralelamente ao processo administrativo, foi instaurado processo criminal para punição, pelos mesmos fatos arrolados no inquérito administrativo.

A Comissão de Revisão opinou favoravelmente ao servidor, que conseguiu, em seu prol, brilhante parecer do eminentíssimo jurista Professor FRANCISCO CAMPOS.

O então Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Dr. CAIO TACITO opinou pelo indeferimento do pedido de revisão.

**II**

O parecer desta Consultoria é que o pedido em aprêço não merece provimento.

Da demora na conclusão do processo, nenhum prejuízo resultou ao requerente, antes o beneficiou, pois, permaneceu, durante o excesso de prazo, no serviço público, até a expulsão, com as vantagens decorrentes.

Quanto à autoridade competente para a demissão, tratava-se de extranumerário com garantia de estabilidade, equiparado ao funcionário efetivo, por força de disposições de ordem legal e mesmo constitucional. Não se pode, assim, negar a competência do Chefe do Governo para o ato demissório.

Quanto à injustiça da decisão, dispõe o Estatuto dos Funcionários que "não constitui fundamento para revisão a simples alegação de injustiça da penalidade", (art. 234, parágrafo único).

Não importa, por outro lado, o arquivamento do processo criminal em face do princípio, de ordem legal, da independência das instâncias administrativas (Estatuto dos Funcionários, artigo 200).

O poder por parte da Justiça Criminal é diverso do poder administrativo de punição dos servidores públicos.

Como assinala FLORIAN, há, a propósito, "diferenzia per lo scopo". Na verdade, atendendo ao escopo, as penas criminais são estabelecidas para garantia da convivência humana, enquanto que as penalidades disciplinares visam à eficiência dos serviços administrativos.

E' o mesmo que se lê em ARNALDO DE VALLES: "Si è molto discosso de questi sanzioni disciplinari abbiano natura analoga alle sanzioni penali, e da ritenere che mentre queste ultime sono stabiliti a garanzia della convivenza humana, e quindi del rispetto di norme di carattere generale, le sanzioni disciplinari non possono aver luogo che a garanzia di uma speciale obbligazione di diritto pubblico (impiegatti, studenti, militari, etc.) — "Elementi di Diritto Amministrativo", 2.ª ed., p. 131).

Da natureza diversa das duas penas, decorrem consequências práticas relevantes, assinaladas pelos modernos autores de direito administrativo: as penas criminais são estabelecidas em leis, jamais em regulamentos e, ao contrário das disciplinares, o são de modo preciso, em texto de interpretação restrita. As penas criminais são fixadas por juízes, enquanto que as disciplinares por autoridades administrativas.

Para aplicação da pena disciplinar, não é necessário esteja a penalidade prevista na lei, não se sujeitando à idéia da prévia tipicidade, como dissera MANZINI, citado por LÚCIO BITTENCOURT: "Nel diritto penale, infatti, i reatti tassativamente indicate e definiti. Per il diritto disciplinare, invece, ognimancanza di doveri di servizio, o aquelli della convivenza interna, della subordinazione, del decoro personale, può essere considerata torto disciplinare, sin o non prevenduta da norme giuridiche o da atti amministrativi" (Tratado di Diritto Penale, 1920, vol. I, p. 80).

E' o que sustentam DUEZ et DEBEYRE, expressando a *comunis opinio* dos modernos tratadistas franceses: "Determination de la faute disciplinaire. On note ici une différence capitale avec le delit penal: Ce dernier est à contours précis, arrêtés par un texte législatif qui s'interprète restitutivement. En précision n'existe pas à dessein: on veut une large scuplesse pour pouvoir atteindre par la répression disciplinaire tous les manquements aux devoirs et obligations du fonctionnaire, qu'ils soient, même les faits accomplis hors du service, lorsqu'ils portent atteinte à l'honneur et la considération de l'agente et son susceptibles, par répercussion, nuire au prestige de la fonction publique" (Traité de Droit Administratif, 1952, n.º 927, p. 677).

E, em seguida, acrescentam os citados autores não ser necessário um catálogo, o elenco de faltas para a punição, reconhecendo-se na autoridade competente para punir um largo poder discricionário para apreciar a falta e determinar a punição: "Il n'y aura donc pas dressé par les textes, un catalogue des delits. Le principe "nulum crimen sine lege" ne trouve en la matière aucune application. Le supérieur hiérarchique possède un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer et apprécier la faute disciplinaire" (ob. cit. loc. cit.).

O eminentíssimo Ministro LUIZ GALLOTTI, quando Procurador Geral da República, teve ensejo de sustentar êsses princípios (Pareceres, vol. I, 1948-1949, pp. 246-8), aconselhados pelo Supremo Tribunal Federal.

Na verdade, trata-se de aplicação de princípios completamente diversos a das penalidades administrativas e das penas criminais e, de tal sorte, que ZANOBINI adverte que sómente autores muito antigos, de época anterior à renovação do direito público (BERNER, SCHUTZE, ZORN MITTERMEYER) admitem a confusão entre o *jus puniendi* e o poder disciplinar do Estado sobre seus funcionários, aquêle visando à convivência social, o último, a eficiência dos serviços públicos

(GUIDO ZANOBINI, *Le Sanzione Amministrative*, Milão, p. 111; LÚCIO BITTENCOURT, *Direito Disciplinar, Princípio da Legalidade*, Rev. de Dir. Administrativo, vol. II, p. 794).

E tratadista de renome universal, GASTON JÈSE afirma, peremptoriamente, que confundir a falta disciplinar e o delito penal constitui *érrito capital*:

"La infraccion disciplinaria y la infraccion penal no tiene, pues, la misma naturaleza; no nos hallamos ante una question de gravedad de la falta. Confundir la falta disciplinaria y el delito del agente publico, seria *un error capital*, en el que muchas veces se ha incurrido. Olvidar essa ideia fundamental, es correr el riesgo de dar al poder disciplinario una significacion juridica que no tiene. La represion disciplinaria de los agentes publicos que cometem faltas y la represion penal de los agentes publicos delincuentes son dos cosas totalmente diferentes" (*Principios Generales de Derecho Administrativo*, 1949, vol. III, p. 92).

Verifica-se desta sorte que, ao estabelecer a independência das instâncias administrativa e judicial-penal, o Estatuto dos Funcionários (art. 200) recolheu o princípio vitorioso entre os mais conspícuos doutrinadores.

Acresce que, na hipótese, nem houve pronunciamento jurisdicional absolvendo o acusado, houve, apenas, arquivamento do processo criminal, isto é, não se iniciou a ação pública, a ação penal, em face de requerimento do Ministério Público.

Daí decorre iniludivelmente, que não ficou anulado, que ficou sem efeito o processo administrativo.

A punição subsiste. O arquivamento do processo criminal não tem a força que se lhe emprestar, de tornar insubstancial o ato do Presidente da República que demitiu o requerente.

O parecer do eminentíssimo Prof. FRANCISCO CAMPOS, dado ao requerente, parte de premissa, que não é exata, de que houve  *julgamento, res judicata* da Justiça Criminal decidindo que o requerente não praticou os atos que lhe foram atribuídos. Não esclareceram devidamente, ao egrégio jurisconsulto, sobre essa questão de fato. Houve simples arquivamento do processo.

Não há, como se vê, ilegalidade da demissão, a ser corrigida pela revisão instituída no atual Estatuto dos Funcionários Públicos

Civis da União. Como se expressam PAUL DUEZ e CUY DEBEYRE, "le supérieur hierarchique possède un large pouvoir discrétaire pour déterminer et apprécier la faute disciplinaire (ob. cit. loc. cit.)".

Na hipótese, instaurou-se o inquérito administrativo com ampla garantia de defesa, e a Comissão e, com esta, a autoridade superior chegaram à conclusão de existência da falta.

Não ocorreu assim, ilegalidade do ato de missório, têrmos em que opina a Consultoria

Geral da República pelo indeferimento do pedido de reversão.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 8 de fevereiro de 1957.  
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

"Aprovo". 20-2-57. (Restituído o processo ao M. T. I. C. em 23-2-57).

(Publicado no *Diário Oficial* de 22-2-57, pp. ns. 4.146-47 — Seção 1).

## *Consultor Jurídico do D.A.S.P.*

*Conselho Federal de Contabilidade. Incidência do disposto no art. 16 da Lei n.º 2.745, de 1956, ao seu pessoal.*

### **PARECER**

#### **I**

A matéria diz respeito à aplicação da Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956, aos servidores do Conselho Federal de Contabilidade.

2. O assunto já fôra apreciado por êste Departamento, não se conformando, todavia, o Conselho com a decisão que considerou aplicável ao seu pessoal o disposto na Lei n.º 2.745, de 1956.

3. Entende o órgão interessado que, sendo autarquia incumbida da fiscalização de determinada atividade profissional, sem fins econômicos ou de previdência, não há por que fazer incidir sobre o seu pessoal a legislação aplicável aos demais servidores autárquicos. Além disso, a se entender extensivo àqueles servidores o disposto na Lei n.º 2.745, de 1956, alega o órgão não ter possibilidades financeiras para atender às despesas daí decorrentes.

4. Em face das ponderações do Conselho, a D.P. dêste Departamento pede minha audiência a respeito, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

#### **II**

5. O deslinde da controvérsia prende-se, ao meu parecer, à natureza jurídica do órgão. Se se trata de autarquia, como se conceitua o próprio Conselho, também assim o classificando a D.P. e o Egrégio Tribunal de Contas da União (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 19, págs. 188 e 189), não há como fugir à aplicação da Lei n.º 2.745, de 1956, o seu pessoal permanente e extranumerário, dessa incidência só se excluindo

os empregados sujeitos à legislação trabalhista e o chamado pessoal de obras, se é que os há no Conselho.

6. O tipo de serviço público delegado não afeta a natureza jurídica do órgão. Se a entidade é autárquica, a modalidade do serviço público executado nenhuma influência exerce sobre a incidência da Lei n.º 2.745, de 1956, ao seu pessoal, pois que o diploma legal de que se trata não admite discriminações a êsse respeito, nem condicionou sua aplicação às possibilidades financeiras da autarquia.

#### **III**

7. Parece-me, efetivamente, que o Conselho Federal de Contabilidade apresenta os requisitos essenciais que o fazem classificar como entidade autárquica. Em outra oportunidade (parecer emitido no processo número 3.954-56), assim me manifestei, sobre os elementos intrínsecos das autarquias:

“Na descentralização por serviço ou burocrática (autarquias), três são os elementos característicos principais, que, de um modo geral, encontram repercussão, quer implícita, quer explicitamente, na *communis opinio*: a personalidade jurídica de direito público interno, o fim público, isto é, o exercício de atividades próprias do Estado, e a administração de um patrimônio próprio (BIELSA, “Derecho Administrativo”, 4.<sup>a</sup> ed., 1947, tomo II, págs. 14 e segs.; M. HAURIOU, “Droit Administratif”, 8.<sup>a</sup> ed., 1914, páginas 342 e segs.; PAUL DUEZ, “Traité de Droit Administratif”, 1952, pág. 159; A. DE LAUBADÈRE, “Traité Elémentaire de Droit Administratif”, 1953, n.º 107. págs. 76 e 77; CINO VITTA, “Diritto Amministrativo”, 3.<sup>a</sup> ed., 1949, n.º 39, págs. 139 e segs.; TITO PRATES DA FONSECA, “Autarquias Administrativas”, 1935, págs. 19 e segs.; ERYMÁ CARNEIRO, “As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Novo”, 1941, pág. 69)”.

8. E' fora de dúvida que o Conselho Federal de Contabilidade, criado pelo Decreto-lei n.º 9.295, de 27 de maio de 1946, executa, no que diz respeito aos contabilistas, um *munus publicum*, na fiscalização do respectivo exercício profissional. Não é uma simples associação de classe, mas congrega todos os profissionais daquela atividade, que só podem exercê-la devidamente registrados no Conselho Regional a que estiverem sujeitos (art. 12 do Decreto-lei n.º 9.295, citado). Cobra, ainda, anuidades compulsoriamente (arts. 21 e 22), aplicando penalidades que vão de simples multas à suspensão do exercício da profissão por prazo variável (Capítulo V, arts. 27 e segs.).

9. O patrimônio próprio que lhe cumpre administrar decorre de 1/5 da renda bruta de cada Conselho Regional; de doações e legados, e de subvenções dos Governos (artigo 8.º). Embora modesto o patrimônio assim constituído, tem êle existência efetiva e satisfaz um dos requisitos intrínsecos para a conceituação do órgão como entidade da administração indireta.

10. A personalidade jurídica de direito público, também essencial à caracterização autárquica, exsurge tacitamente da natureza e extensão das atribuições afetas ao Conselho, pois que, sem ela, não poderia o órgão desempenhar a sua atividade. Sou dos que pensam que a personalidade jurídica não necessita de concessão legal expressa, podendo inferir-se, implicitamente, da natureza das atribuições cometidas ao órgão (BIELSA, "Direito Administrativo", 4.ª ed. 1947, tomo II, pág. 29). Aliás, a matéria extravasou do âmbito doutrinário, para passar ao nosso direito positivo vigente, como se vê do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943:

"Considera-se autarquia, para efeito d'este decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei" (grifei).

11. Conceituando-se o órgão de que se trata como autarquia federal, não vejo como excluir da incidência da Lei n.º 2.745, de 1956, o seu pessoal permanente e extranumerário. As dificuldades financeiras da entidade são matéria de ordem administrativa interna, que não podem influir sobre a apreciação do intérprete. A êste cabe, tão sómente, preconizar a aplicação do direito positivo vigente, ainda que, de *lege ferenda*, o conteúdo normativo lhe merecesse acerbas críticas.

12. Estou, assim, em que não merecem acolhida as razões expendidas pelo Conselho Federal de Contabilidade.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 5 de janeiro de 1957. — CLÉNÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Assessor do Plano SALTE. Natureza jurídica da função. Contribuição devida à C.A.P. dos Ferroviários e dos Empregados em Serviços Públicos. Incidência sobre o vencimento de cargo efetivo, e não sobre este somado à gratificação de representação concedida ao servidor.*

#### PARECER

##### I

O Dr. JOSÉ DE CAMINHA MUNIZ, engenheiro do Quadro Permanente d'este Departamento, em exercício da função de Assessor do Plano SALTE, pretende que a cota de previdência devida pela União à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e dos Empregados em Serviços Públicos (C.A.P.F.E.S.P.) seja recolhida na base da retribuição pecuniária que aufere, e não na dos vencimentos do cargo efetivo de que é titular.

2. A D.O. d'este Departamento, apreciando o pedido do requerente, indaga:

"a) Se Assessor do Plano SALTE ocupa cargo público;

b) No caso afirmativo, se êsse cargo é de provimento em comissão;

c) Se a contribuição à C.A.P.F.E.S.P. é devida pelo D.A.S.P. ou pelo Plano SALTE, ou, ainda, pelo D.A.S.P. e Plano SALTE, simultaneamente".

3. A consulta foi, originariamente, formulada à D.P., que a ela respondeu negativamente, quanto ao primeiro item, o que tornou prejudicado o segundo, entendendo, quanto ao terceiro, que a contribuição só é devida na base do vencimento do cargo efetivo. Nada obstante, solicitou minha audiência a respeito.

## II

4. O Decreto n.º 28.225, de 12 de junho de 1950, baixado em cumprimento ao disposto no art. 16 da Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950, previu, no seu art. 1.º, um Administrador Geral do Plano SALTE, o qual seria auxiliado por seis assessores (artigo 3.º). Veja-se a redação dêsses dispositivos:

“Art. 1.º O Presidente da República, na realização dos empreendimentos constantes do Plano SALTE, a que se refere o art. 1.º da Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950, será assistido por um delegado de sua confiança, com a denominação de Administrador Geral do Plano SALTE.

Art. 3.º O Administrador Geral do Plano SALTE será auxiliado por 6 (seis) assessores, encarregados de cada um dos setores ou subsetores do referido Plano e das atribuições de ordem administrativa e financeira relacionadas com a sua execução, todos designados pelo Presidente da República, por proposta do mesmo Administrador Geral.

Parágrafo único. Os assessores de que trata este artigo quando servidores públicos ou de autarquias, passarão, automaticamente, à disposição do Administrador Geral para o exercício dessas atividades, sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens do cargo ou da função respectivos” (redação dada pelo art. 1.º do Decreto n.º 28.423, de 27 de julho de 1950).

5. Tais funções, quer a de Administrador Geral do Plano SALTE, quer as de Assessor, não constituem cargos públicos, por isso que, como bem assinalou a Divisão de Pessoal dêste Departamento, não foram criadas em lei.

6. A invocação do disposto no art. 16 da Lei n.º 1.102, de 1950, em que se arrima o requerente para defender essa criação legal, não tem a menor pertinência.

7. Com efeito, estatui o art. 16 do mencionado diploma legal:

“O Presidente da República é autorizado a tomar todas as providências e expedir os atos necessários à execução do Plano SALTE.”

8. Ora, pretender-se que, entre essas providências, estaria a de criar cargos públicos, importaria em aceitar-se a delegação de po-

deres, expressamente vedada pelo disposto no art. 36, § 2.º, da Constituição Federal.

9. Também, na espécie, não se trata de funções gratificadas. Embora estas, como já tive ensejo de esclarecer em outra oportunidade (parecer emitido no processo n.º 440-56, publicado no *Diário Oficial* de 18 de abril de 1956, à pág. 7.637, e *Revista do Serviço Público*, abril de 1956, págs. 162 e 163), possam ser criadas por ato executivo, são padronizados em símbolos, sem que ocorra variação da gratificação respectiva, de acordo com a situação pessoal do servidor.

10. No caso, assegurou-se, quer ao Administrador Geral, quer aos Assessores, a percepção de uma gratificação pecuniária, quanto ao primeiro, igual à do símbolo CC-1 dos cargos em comissão, e, relativamente aos demais, com exceção do Contador Geral, que é igual ao padrão do símbolo CC-3, a vantagem pecuniária correspondente ao padrão do símbolo CC-2. Mas, e aqui está o ponto importante da questão na hipótese de serem ocupadas essas funções por servidores públicos, conservarão seus direitos e vantagens (art. 3.º, parágrafo único, do Decreto número 28.225, de 1950, alterada a redação pelo art. 1.º do Decreto n.º 28.423, de 27-7-1950), percebendo, apenas, a diferença entre o vencimento, salário ou remuneração do cargo ou função efetiva e o padrão do símbolo correspondente, em que foi fixada a retribuição por esse exercício. Veja-se, a propósito, o item 7 da Exposição de Motivos n.º 1.010, de 14 de agosto de 1951, do D.A.S.P.:

“Como os servidores públicos que passarem à disposição do Administrador do Plano SALTE conservarão seus direitos e vantagens (art. 3.º, parágrafo único, do Decreto n.º 28.225, de 12-6-50); se seus vencimentos forem iguais ou superiores aos limites máximos das gratificações propostas no processo, nada terão a perceber além dos próprios vencimentos; todavia, se estes forem inferiores, terão direito à diferença”.

11. Como se vê, a gratificação fixada para o exercício dessas funções, no caso de servidores públicos, varia de acordo com o vencimento do cargo ou função de que é titular. Se igual ou superior esse vencimento à gratificação fixada, nada perceberão; se inferior, é-lhes assegurado apenas a diferença, variável, como é óbvio, na conformidade do maior ou menor vencimento que lhes corresponda pelo cargo público ocupado.

12. Esse regime é incompatível com a natureza da função gratificada, cuja retribuição é invariável, independente da situação pessoal do seu ocupante e que, como acessório de cargo ou função pública, só pode ser exercida por servidor do Estado, ao contrário do que ocorre na espécie.

13. A gratificação concedida ao Administrador Geral e aos Assessores do Plano SALTE, quando os vencimentos da função pública que já exerçam sejam inferiores àqueles limites máximos fixados, é, assim, essencialmente variável, não encontrando um modelo preexistente em nosso direito administrativo.

14. Assemelha-se à gratificação de representação, embora apresente um cunho *sui generis*, pela variabilidade em função dos ocupantes. Fundamentou-se, quando concedida, no art. 120, n.º V, do Estatuto dos Funcionários então em vigor (Decreto-lei número 1.713, de 28-10-1939), cuja redação era a seguinte:

“Art. 120. Poderá ser concedida gratificação ao funcionário:

.....

V. A título de representação, quando em serviço ou estudo no estrangeiro, ou quando designado pelo Presidente da República para fazer parte de órgão legal de deliberação coletiva ou para função de sua confiança” (grifei).

15. Parece-me, destarte, que não se trata nem de cargo público, no conceito legal, nem de função gratificada, mas, antes de função *sui generis*, retribuída mediante gratificação de representação, quando, no caso de ocupada por servidor público, este não tenha já assegurado vencimento ou remuneração igual ou superior ao limite máximo fixado como gratificação. (Creio, assim, ter respondido às duas primeiras partes da consulta (alínea a e b do item 2).

16. Quanto à terceira e última parte (alínea c do item 2), a contribuição devida à C.A.P.F.E.S.P. deve ser recolhida pelo D.A.S.P., na base do vencimento do cargo efetivo de que é titular o requerente.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de março de 1957. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

**Corporações de Práticos. Natureza jurídica.** Trata-se de serviço público, de natureza especial, executado sob a direta fiscalização do Ministério da Marinha. Direitos e vantagens pessoal que integra essas Corporações.

## PARECER

### I

Indaga-se, neste processo, da natureza jurídica das Corporações de Práticos, em face das divergências suscitadas sobre a caracterização dessas entidades.

2. Vários foram os pronunciamentos emitidos a respeito do assunto, dos quais se destacam os pareceres do Dr. CAMILO RAUL PRATES, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha; do Dr. THEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI, quando no exercício do cargo de Consultor Geral da República, e do Dr. PAULINO IGNÁCIO JACQUES, Procurador do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, todos juntos ao processo, por cópia, na ordem da enumeração.

3. Por duas vezes opinou o Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Marinha. Na primeira, entendeu, incisivamente, tratar-se de uma autarquia administrativa, em vista da personalidade jurídica que lhe fôra outorgada pelo Decreto n.º 5.798, de 11 de junho de 1940; na segunda, já não é tão categórico, pois, como alega, a personalidade jurídica não mais figura no Decreto n.º 18.846, de 11 de junho de 1945, que veio a substituir àquele, na regulamentação da praticagem. Adiantou, todavia, que, tirante esse requisito, “as demais características de sua constituição continuam a indicar, ao que penso, tratar-se de verdadeiras autarquias”. Ponderou, ainda, Sua Senhoria que, “quanto a ser ou não a Corporação uma autarquia, é uma questão opinativa, enquanto um julgamento de natureza judiciária não o decidir”.

4. O Dr. THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, quando no exercício do cargo de Consultor Geral da República (Parecer n.º 76-X, de 6 de julho de 1955), assim opinou sobre a natureza jurídica dessas entidades:

... “não me parece aplicável ao caso o que se dispõe em relação às autarquias, de momento que o serviço criado, a Corporação de Práticos, embora se venha definindo como entidade autô-

noma entretanto, não se apresenta com as características de pessoa jurídica, sem as quais não se definem os serviços autônomos.

Seria, quando muito, uma autarquia de tipo diferente, com uma subordinação mais direta ao Ministério da Marinha."

5. O Dr. PAULINO IGNÁCIO JACQUES, procurador do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, em longo parecer, conclui por considerar as citadas Corporações autarquias atípicas, encontrando nelas todos os requisitos essenciais característicos das entidades dessa natureza.

6. A D.P. dêste Departamento também se manifestou sobre o assunto, salientando a necessidade de um pronunciamento da Divisão de Orçamento e Organização quanto à natureza jurídica das Corporações de Práticos, tendo esta última Divisão solicitado meu parecer a respeito.

## II

7. As dificuldades com que se depara o estudioso na caracterização das Corporações de Práticos, que vieram suceder às antigas Associações de Praticagem, decorrem, precípua mente, das condições peculiares a êsse serviço, de evidente utilidade e que envolve o próprio interesse da segurança nacional.

8. Junte-se a isso a indissociável origem dessas entidades, cuja estruturação recorda as avelhantadas corporações de ofício, em fulgurante proliferação na Idade Média. São, efetivamente, resquício injustificável dessa organização de trabalho, incompatível com a evolução econômica e social por que passou o mundo moderno, numa revivescência extemporânea de tão obsoleto sistema.

9. A participação do Estado nessa atividade indispensável à salvaguarda da navegação não pode, evidentemente, ser alijada, sob pena de graves consequências que, como se disse, viriam afetar a própria segurança nacional.

10. O modo de se exercer essa participação, todavia, é que deve ajustar-se às necessidades dêsse tipo de trabalho e à evolução dos institutos jurídicos, em consonância com os hodiernos sistemas, cujas aquisições constituem fruto sazonado de experiência segura no campo da Ciência do Direito.

11. A regulamentação do serviço de praticagem, desde o Decreto n.º 79, de 23 de dezembro de 1889, até os nossos dias (De-

creto n.º 40.874, de 8 de fevereiro de 1957), tem demonstrado uma relutância à assimilação dessas conquistas jurídicas, em prejuízo do próprio serviço e dos que nêle exercem suas atividades. Constitui, assim, um anacronismo, que leva à perplexidade os que lhe examinam a organização. Daí os tropeços que se têm deparado a eminentes juristas na caracterização dessas entidades, das quais não se pôde, ou não se quis, escoimar das incongruências que lhe minam o organismo.

## III

12. Se é certo, como a mim também me parece, que as Corporações de Práticos apresentam similitude com as autarquias, não têm, entretanto, a autonomia indispensável a órgãos dessa natureza, faltando-lhes a personalidade jurídica, atributo indissociável das entidades da administração descentralizada.

13. Três são, com efeito, na *communis opinio*, os elementos característicos principais das autarquias administrativas: a personalidade jurídica de direito público interno, o exercício de um *munus publicum* e a administração de patrimônio próprio (Cf. parecer que omiti no processo n.º 3.954-56, publicado no *Diário Oficial* de 17-1-1957, páginas 1.202 e 1.203).

14. Os dois últimos requisitos são facilmente identificáveis nos órgãos de que se trata. Efetivamente, não só exercem uma função eminentemente pública, ligada à segurança nacional, como possuem patrimônio próprio, que lhes compete administrar. Essa administração, entretanto, convém frisar, não se exerce com inteira autonomia, eis que o controle estatal, através do Ministério da Marinha, é de tal natureza que não seria licitamente classificado como mera vinculação, própria das entidades autárquicas, mas inequívoca e desenganada subordinação, que repele a forma descentralizada de execução de serviços públicos.

15. Quanto à personalidade jurídica, embora também me filie à corrente que nega a necessidade de expressa concessão legal, como se pode verificar do parecer a que fiz menção no item 13, reconhecendo a possibilidade de concessão implícita, não encontro nas várias regulamentações de tais serviços qualquer elemento que possa determinar a inferência dêsse atributo.

16. Vejam-se os seguintes dispositivos do Regulamento Geral dos Serviços de Prati-

cagem, aprovado pelo Decreto n.º 40.874, de 8 de fevereiro próximo passado:

"Art. 11. Os práticos, na Praticagem Coletiva, são reunidos em Corporações de Práticos, administradas pelo Ministério da Marinha, por intermédio da D.P.C. e mantidas com a renda auferida dos serviços por elas prestados, de acordo com as respectivas Tabelas de Taxas.

Art. 12. As Corporações de Práticos são subordinadas, técnica e administrativamente, às respectivas Capitanias dos Portos.

Art. 17. O Ministro da Marinha poderá dissolver qualquer Corporação de Práticos, quando julgar conveniente à disciplina, à ordem pública ou ao interesse da navegação

§ 2.º No caso de dissolução, os bens patrimoniais da Corporação reverterão ao Ministério da Marinha, para serem aplicados em benefício dos serviços de praticagem, sob qualquer forma."

17. Pelos preceitos citados se evidencia a influência imediata e decisiva do Ministério da Marinha, não só quanto à continuidade da existência das Corporações, como em relação aos seus bens, que, na hipótese de dissolução dessas entidades, a juízo exclusivo do Ministro da Marinha, revertem ao Ministério (art. 17, § 2.º), o que significa, em última análise, que, efetivamente, não pertencem à Corporação, pois *reverter* é sinônimo de "regressar, retroceder, voltar (para a posse de alguém)."

#### IV

18. Não sendo autarquias, como de fato não me parece que sejam as Corporações

de Práticos, a despeito de certas similitudes que apresentam com entidades dessa natureza, cumpre indagar qual a sua caracterização dentro do sistema do direito positivo vigente.

19. E' manifesto o hibridismo de tais Corporações, proveniente quer de sua organização de cunho medieval, como salientei mais acima, ligando-se, por essa forma, ao direito privado, quer da acentuada ingerência estatal, que a prende ao direito público. Mas, dadas as funções que lhes cumpre executar, de interesse não só da navegação em geral, como e principalmente, da segurança nacional (art. 10 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40.874, de 1957), prevalece a caracterização como entidade pública.

20. Trata-se, ao meu parecer, de um serviço público relevante, de natureza especial, executado sob a direta e imediata fiscalização do Ministério da Marinha, não podendo classificar-se entre os modelos preexistentes em nosso direito administrativo.

21. O pessoal que integra essas corporações, como acentua o Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 40.874, de 1957, não é funcionário público (art. 124), cabendo-lhe, apenas, os direitos e vantagens assegurados no respectivo Regulamento.

22. Dada a importância dos encargos afetos às Corporações de Práticos, permito-me sugerir, por julgar de toda conveniência, uma melhor estruturação dessas entidades, no interesse do serviço e do seu pessoal, aventando a possibilidade da transformação desses órgãos em autarquias, através da imprescindível manifestação do Poder Legislativo.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 27 de março de 1957.  
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

## Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 4.716-56

*Não se comprehende entre aquêles que acumulam os professores horistas do Colégio Pedro II, desde que não disponham de quadros ou tabelas e seus trabalhos sejam autorizados por lei, decreto, regulamento ou régimento.*

### PARECER

ALVARO CORRÊA VALE, no presente processo, consulta se professor que, com autorização do Prefeito do Distrito Federal, já acumula dois cargos de magistério, ambos municipais, pode ser designado para ministrar aulas no Externato do Colégio Pedro II, na qualidade de Professor Horista.

2. Essa consulta foi encaminhada a esta Comissão em face do preceito constitucional que veda a acumulação de cargos, o qual foi reafirmado nos artigos 188 a 193 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, e regulamentado pelo Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954.

3. Estabelece esse Regulamento, em o parágrafo 6.º do artigo 15, que esta Comissão

"poderá apreciar consultas de candidatos inscritos em concurso ou prova de habilitação ou de pessoas interessadas em esclarecer-se a respeito da legalidade de situações que envolvam acumulação de cargos",

sendo esse, portanto, o fundamento legal do presente pedido.

4. Segundo esclarece o interessado, o Professor Horista do Externato do Colégio Pedro II recebe um "pro-labore" de cem cruzeiros por hora de aula, sem outra qualquer vantagem, correndo a respectiva despesa à conta da dotação orçamentária destinada ao pagamento de — Serviços em regime especial de financiamento — Serviços Educativos e Culturais — Despesas de qualquer natureza com professores e auxiliares, por exigência do ensino.

5. Informa, ainda, o consultante que o exercício do magistério como Professor Horista não está sujeito a formalidades outras que não sejam a da designação pelo Diretor do Colégio, mediante expedição de Portaria, renovada anualmente, caso o Colégio continue a carecer dos serviços do Professor Horista, ficando esse ato sem efeito desde que o Professor a quem o Horista substitui retorne às suas atividades normais.

6. No que tange aos cargos municipais, foge à competência desta Comissão qualquer pronunciamento sobre a matéria, a menos que entre os cargos acumulados exista um que seja do âmbito federal.

7. Dentro desse princípio poderá esta Comissão dar seu pronunciamento sobre a situação apontada do Professor Horista, uma vez que o mesmo é estipendiado pelo Ministério da Educação e Cultura, órgão componente do Governo Federal.

8. Desde que a situação seja a indicada em a consulta que deu origem ao presente processo poderá o Professor Horista enquadrar-se no que dispõe o parágrafo único do artigo 2.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, com a redação que lhe deu o Decreto n.º 36.479, de 19 de novembro de 1954, *verbis*:

"Não se comprehende na proibição de acumular a prestação de serviços eventuais remunerados aos órgãos e entidades a que se refere este artigo por profissionais de nível universitário superior e por pessoal técnico e especializado, desde que a prestação desses serviços de regime especial haja sido autorizada por lei, decreto, regulamento ou régimento por motivos de ordem econômica, técnica ou administrativa que desaconselhem, para sua execução, a criação de quadros ou tabelas com cargos ou funções de natureza permanente".

9. Compete, entretanto, a fiscalização do cumprimento desse dispositivo ao órgão próprio de pessoal, conforme estabelece o ar-

tigo 21 do regulamento referente às acumulações de cargos públicos.

10. Face ao que foi exposto, concluímos:

a) Não ser da competência desta Comissão apreciar casos de acumulação de cargos municipais ou estaduais, exceto se entre elas figurar um cargo federal;

b) Desde que os Professores Horistas do Colégio Pedro II, por motivos de ordem econômica, técnica ou administrativa não dispõem de quadros ou tabelas e os serviços que executam, de natureza especial, estejam autorizados por lei, decreto, regulamento ou regimento, não é de se considerar sua situação entre aquelas que estão compreendidas na proibição de acumular.

11. E' o que nos parece, salvo melhor juízo.

C.A.C., em 21 de setembro de 1956. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES, Relator. — JOSÉ MEDEIROS. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto, nos termos do parágrafo 3º do artigo 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 21 de setembro de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, Presidente em exercício.

#### PROCESSO N.º 7.255-56

E' lícita a acumulação de função de Médico com o cargo de Professor Catedrático da cadeira de Higiene e Odontologia Legal, dada a existência, no caso, de correlação de matérias.

#### PARECER

Versa o presente processo sobre a possibilidade de SEBASTIÃO JOSÉ FERREIRA exercer, cumulativamente com a função de Médico da Estrada de Ferro São Luís-Teresina, o cargo de Professor Catedrático — cadeira de Higiene e Odontologia Legal — da Faculdade de Farmácia e Odontologia de São Luís.

2. Na conformidade do documento de fls. 17, firmado pelo Diretor daquela ferrovia, ao interessado são cometidas, entre outras, as atribuições de "tomar medidas preventivas contra os acidentes que possam atingir os funcionários, medidas para socorros

de urgência, medidas de higienização dos locais de trabalho, realizar exames de saúde, fornecer laudos médicos para efeito de licenças e ausências ao serviço, fazer parte de juntas médicas para efeito de licenças superiores a 90 dias e aposentadorias".

3. O programa da cadeira de Higiene e Odontologia Legal se desdobra em ensinamentos sobre higiene geral e específica e odontologia legal.

4. Quando do exame inicial do processo, sugerimos fôsse solicitado à Universidade do Brasil parecer circunstanciado de uma comissão especial, integrada de dois professores catedráticos da Faculdade Nacional de Medicina e de dois da Faculdade Nacional de Odontologia, a fim de habilitar esta Comissão a decidir sobre a existência, ou não, da correlação de matérias entre as atribuições da função de Médico e o conteúdo do programa de Higiene e Odontologia Legal.

5. Atendendo a essa solicitação, o Magnífico Reitor da Universidade do Brasil designou os Professores HAMILTON NOGUEIRA e CARLOS CRUZ LIMA, catedráticos, respectivamente, de Higiene e Clínica Propedêutica Médica da Faculdade Nacional de Medicina e os Professores CRYSO FONTES e ABELARDO DE BRITO, catedráticos da Faculdade Nacional de Odontologia.

6. A respeito da matéria, a comissão designada expendeu as seguintes considerações (fls. 27v e 28):

"Um simples cotejo do Programa da Cadeira de Higiene e Odontologia Legal com os vários itens das atribuições do ocupante da função de Médico da Estrada de Ferro São Luís-Teresina, no caso presente o Dr. SEBASTIÃO JOSÉ FERREIRA, mostra-nos logo que existe correlação entre os conhecimentos administrados na Catedra e aquêles exigidos para o exercício da função acima referida.

Assim é que o disposto no ponto 16 do Programa de Odontologia Legal (vejam-se fls. 14) coincide com o que se exige do médico quer no que diz respeito à prevenção dos acidentes de trabalho, quer na aplicação das medidas legais relacionadas com os mesmos. Quanto aos preceitos gerais de Higiene a serem preconizados aos funcionários e trabalhadores da Estrada de Ferro São Luís-Teresina, todos elas estão contidos nos onze primeiros pontos (vejam-se fls. 12) do Programa da Cadeira de Higiene e Odontologia Legal da Faculdade Nacional de Odontologia, o mesmo ado-

tado na Faculdade de Farmácia e Odontologia de São Luís".

7. Por outro lado, ainda em atenção às informações solicitadas por esta Comissão, juntou-se ao processo as instruções reguladoras do último concurso realizado para o provimento do cargo de Professor Catedrático da cadeira de Higiene e Odontologia Legal da Faculdade Nacional de Odontologia (fôlhas 23 a 26), pelas quais se verifica que a inscrição no referido concurso foi facultada àqueles que possuíssem diploma de cirurgião-dentista ou médico.

8. Em consequência, as relações recíprocas entre as atribuições da função de Médico, desempenhadas pelo interessado, e o conteúdo do programa de Higiene e Odontologia Legal comprovam a existência da correlação de matérias, nos moldes exigidos pela legislação que disciplina a matéria. Essa conclusão mais se consolida pela circunstância de ser facultada também a médicos, e não exclusivamente a dentistas, a inscrição a concurso para o provimento daquela cátedra.

9. Quanto ao aspecto da compatibilidade de horários, cumpre acenhar que, nos termos das declarações de fls. 6 e 7, fornecidas pelos diretores, respectivamente, da Faculdade de Farmácia e Odontologia de São Luís e da Estrada de Ferro São Luís-Teresina, o horário inerente ao cargo de magistério é o

de 15 às 17 horas, nas segundas, quartas e sextas feiras e o da função de Médico o de 7 às 12,30 horas. É certo, porém, que o pessoal docente dos estabelecimentos federais de ensino está obrigado à prestação de 18 horas semanais de trabalho, de acordo com o art. 5.º do Decreto 26.299, de 31 de janeiro de 1949.

10. À vista disso, caberá à Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura exigir nova declaração a respeito do horário a ser cumprido pelo interessado no exercício do cargo de Professor Catedrático, ficando a posse do nomeado condicionada à verificação da existência da compatibilidade de horários, nos termos do art. 6.º do Decreto 35.956, de 2 de agosto de 1954.

11. Com a ressalva acima, somos pelo reconhecimento da legalidade da acumulação de que trata o presente processo.

C.A.C., em 30 de outubro de 1956. — JOSÉ MEDEIROS, Relator. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto, nos termos do parágrafo 3.º do artigo 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 30 de outubro de 1956. — JOSÉ MEDEIROS, Presidente em exercício.

## ACÓRDÃOS

### Supremo Tribunal Federal

AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 15.837  
— R. G. DO NORTE

*Equiparação de estipêndios do diretor da Secretaria do Tribunal de Justiça, em relação ao Diretor da Secretaria da Assembléia Legislativa.*

*Alegação de que aos Tribunais apenas compete propor ao Poder Legislativo a fixação dos vencimentos dos cargos das respectivas Secretarias (Constituição Federal, art. 97, n.º II).*

*Relevância dessa alegação, aconselhando que, para melhor exame, suba o recurso extraordinário.*

*Agravo provido, para esse fim.*

Relator: O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI.

Agravante: Estado do Rio Grande do Norte.

Agravado: CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de instrumento número 15.837, do Rio Grande do Norte, em que é agravante o Estado e agravado CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA, decide o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, dar provimento ao agravo, unanimemente, de acordo com as notas juntas.

D. F., 12-1-1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — LUIZ GALLOTTI, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI — O despacho agravado é o seguinte (fls. 6):

“O caso é de equiparação de estipêndios proposta por CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA, diretor da Secretaria dêste Tribunal de Justiça, em relação ao diretor da Secretaria do Poder Legislativo. Os cargos sempre tiveram a mesma padronização; e, como o Poder Legislativo aumentasse os proventos do aludido seu funcionário, o autor, nestes autos, pleiteou melhoria dos seus de acordo com o que passou a perceber aquèle. Foi reconhecido o seu direito na instância inferior; e, neste

mesmo Tribunal, com a restrição, apenas, quanto aos atrasados até o momento em que foi efetivado no referido cargo etc. O juiz e a Turma Julgadora aplicaram lei estadual tendo em vista a jurisprudência concernente à uniformização das classes funcionais, principalmente a expedida pelos Tribunais Superiores do País, que amparam também a igualdade de vencimentos de cargos semelhantes na órbita dos Poderes Constituídos. O reconhecimento de um direito não importa em pretender o Poder Judiciário legislar; e, muito menos, em desrespeito a preceitos constitucionais ou legais. Não houve, portanto, como entendo, ofensa a qualquer dispositivo constitucional, ou de lei, quer federal, quer estadual. Em consequência, nego seguimento ao recurso extraordinário interposto, nestes mesmos autos, pelo Estado do Rio Grande do Norte. Publique-se para os devidos fins. Natal, 23-10-1952. — F. CANINDÉ DE CARVALHO”.

Agravou o Estado do Rio Grande do Norte, invocando o Decreto-lei Federal 3.070 de 20-2-1941 (art. 40, n.º V), que dispõe sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal, e o art. 97 n.º 17 da Constituição, que dá competência ao Tribunal de Justiça para propor ao Legislativo Estadual a fixação de vencimentos dos cargos da secretaria do mesmo Tribunal.

O agravado contraminutou.

E o eminentíssimo Procurador Geral da República opinou (fls. 19):

“Trata-se de equiparação de estipêndio determinada pelo Colendo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, sem lei que a autorizasse e contrariamente ao disposto no art. 97, n.º II da Constituição Federal, que não dá tal poder aos Tribunais estabelecendo tão só que lhe compete propor ao Poder Legislativo a criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos.

Tendo sido desatendido, pelo Colendo Tribunal a quo o dispositivo constitucional suscituado, cabível é o recurso extraordinário com fundamento na letra a do art. 101, n.º III da Constituição Federal.

Somos, assim, pelo provimento do agravo para que subam os autos com o recurso extraordinário, que é merecedor de exame mais detido, por este Egrégio Tribunal.

Distrito Federal, 29 de setembro de 1952.  
— PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

#### VOTO

A argüição do Estado agravante, acolhida no parecer da doura Procuradoria Geral, é de manifesta relevância e, assim, aconselha que, para seu melhor exame seja processado e suba o recurso extraordinário.

Dou, para êsse fim, provimento ao agravo.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deram provimento, à unanimidade de votos.*

(Publicado no *Diário da Justiça* de 7 de julho de 1957 — p. n. 33 do apenso au n.º 5).

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 18.321 — DISTRITO FEDERAL

*Custas. Justiça do Trabalho. Tratando-se de empresa incorporada totalmente ao patrimônio da União, é esta quem está em Juízo e, assim, aplica-se o privilégio segundo o qual não é a União sujeita ao prévio pagamento das custas.*

Relator: O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI. Recorrente: Cia. Nacional de Navegação Costeira, P.N.

Recorrido: GERALDO NOGUEIRA COELHO.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 18.321, em que é recorrente Cia. Nacional de Navegação Costeira (P. N.) e recorrido GERALDO NOGUEIRA COELHO, decide o Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, unanimemente, de acordo com as notas juntas.

D. F., 9 de abril de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — LUIZ GALLOTTI, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI — Na reclamação que lhe move GERALDO NOGUEIRA

COELHO, a Cia. Nacional de Navegação Costeira (Patrimônio Nacional) agravou para o Tribunal Regional do Trabalho do despatcho do Presidente da Sétima Junta, que negou seguimento ao seu recurso, por considerá-lo deserto pelo não pagamento de custas.

O Tribunal negou provimento ao agravo.

Houve recurso para o Tribunal Superior que dêle não conheceu.

Recorreu a empreza extraordinariamente para o Supremo Tribunal, mas o recurso foi denegado.

Houve, então, agravo, a que esta Primeira Turma deu provimento.

O relator, eminentíssimo Ministro RIBEIRO DA COSTA, negava provimento, porque a Consolidação das Leis do Trabalho não exerce a União Federal do regime de custas que estabelece.

Contra o voto de S. Exa., foi provido o agravo.

O recurso extraordinário foi processado.

As partes arrazoaram.

E o eminentíssimo Procurador Geral da República opinou (fls. 66):

“O presente recurso extraordinário foi interposto do Ven. Acórdão de fls. 39 e 40, que decidiu que a Recorrente — Companhia Nacional de Navegação Costeira, *Patrimônio Nacional* — está obrigada ao prévio pagamento de custas na Justiça do Trabalho.

A nosso ver, decidindo como decidiu, o Ven. Acórdão recorrido violou disposição expressa da lei federal, segundo a qual os seguimentos dos recursos da União, quando em Juízo, não dependem de prévio pagamento de custas, as quais serão pagas afinal pelo vencido, como determina o Código de Processo Civil, que tem aplicação supletiva na Justiça do Trabalho.

E isso porque quem demanda, na espécie, é a própria União, a cujo patrimônio foi a Recorrente integralmente incorporada, sendo, assim, de aplicar-se no caso o privilégio que a lei lhe assegura.

Foi o que já decidiu em hipótese semelhante êste Egrégio Tribunal, como se verifica do julgamento do agravo de instrumento n.º 14.337, relatado pelo eminentíssimo Ministro LUIZ GALLOTTI e publicado no *Diário da Justiça* de 19 de abril do ano p. fin. do, às fls. 2.017.

Assim sendo, somos pelo conhecimento do recurso manifestado às fls. 42-43 com apoio

na letra a do permissivo constitucional e opinamos pelo seu provimento.

Distrito Federal, 7 de janeiro de 1953.  
— PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

#### VOTO

Disse eu no voto que proferi no agravo e foi acolhido pela maioria (fls. 47 do apenso):

"Trata-se de Companhia incorporada totalmente ao patrimônio da União; é a própria União que está em Juízo, embora se trate de uma administração autônoma.

Se, por conseguinte, é o patrimônio nacional, se é a União que está em Juízo, aplica-se o privilégio de que goza ela por lei expressa e, segundo o qual, não está obrigada ao prévio pagamento das custas. E, quando estas forem devidas, o serão, afinal, se vencida a União, princípio constante de leis especiais e reproduzido no Código de Processo Civil, que tem aplicação supletiva na Justiça do Trabalho.

Com este fundamento, é que, na última sessão e num caso em que comparecia à Justiça do Trabalho, como aqui, um patrimônio da União, decidimos que não era obrigatório o prévio pagamento de custas, de maneira que é farsa, a meu ver, a mesma conclusão na hipótese dos autos".

De acordo com esse voto, conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento, para que tenha seguimento o agravo interposto pela recorrente.

#### VOTO

O Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA — Senhor Presidente, no julgamento do recurso de agravo, sendo eu o relator, fiquei vencido, por entender, segundo sustentei no meu voto, que a presidência do Tribunal Superior do Trabalho aplicará a lei especial, isto é, a própria Consolidação que não previa esta hipótese.

Entretanto, os argumentos ora expostos pelo Sr. Ministro Relator conduzem-se a uma conclusão diversa da que chegara no estudo anterior do processo, isto é, embora a lei processual não cogite dessa isenção em favor da União, trata a lei geral, contudo, da isenção. Foi, nessa parte, omissão meu voto porque dei-me de apreciar a lei geral que dá à União a isenção de todas as custas, até o julgamento final. No caso trata-se de uma Companhia,

mas cujo patrimônio foi incorporado à União e, desobrigada esta do pagamento prévio, desobrigada também está a Companhia.

Por isso, acompanho o voto do Senhor Ministro Relator, tomando conhecimento do recurso e lhe dando provimento.

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Conheceram do recurso e lhe deram provimento, unanimemente.*

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Sr. Ministro MARIO GUIMARÃES.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 28 de janeiro de 1957, p. n.º 330 — apenso ao n.º 23).

#### PETIÇÃO DE HABEAS-CORPUS N.º 32.296 — DISTRITO FEDERAL

*Funcionário de autarquia é equiparado a funcionário público, para efeitos criminais.*

*Competente é o Tribunal Federal de Recursos como instância superior para apreciar os recursos de primeira instância.*

Relator — O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Paciente — AMAURY COELHO DOS SANTOS.

#### ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de *Habeas-Corpus* número 32.296, em que é paciente AMAURY COELHO DOS SANTOS;

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, unanimemente, conceder a ordem de conformidade com as notas taquigráficas nos autos.

Rio de Janeiro, 25 de março de 1953. — JOSÉ LINHARES, Presidente. — ANTONIO CARLOS LAFAYETTE DE ANDRADA, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — O advogado ISMAR VIANNA e SILVA impetrava *habeas-corpus* em favor de AMAURY COELHO DOS SANTOS nos termos seguintes:

I — O paciente foi processado sob a acusação de ter infringido o art. 312 do Código Penal, em virtude de ter, segundo a denúncia, se apropriado de Cr\$ 3.065,20, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários;

II — por sentença de 20 de junho de 1950 foi o paciente absolvido, conforme certidão anexa;

III — não se conformando com a referida sentença, dela apelou o Sr. Promotor, indo o processo em grau de recurso, ao Tribunal de Justiça, sendo distribuído à 3.ª Câmara Criminal;

IV — tomando conhecimento da apelação, resolveu a 3.ª Câmara reformar a sentença para condenar o paciente à pena de 2 anos de reclusão, como inciso no art. 312 do Código Penal.

Acontece, porém, que, consoante farta jurisprudência de todos os Tribunais Superiores, é o Tribunal de Justiça incompetente, *ratione materiae*, de acordo com o disposto no artigo 104, II, a, da Constituição Federal, para conhecer do recurso em que seja lesada autarquia. Nesse sentido existem os seguintes acórdãos do Tribunal de Justiça desta Capital:

a) *Diário da Justiça* de 14-4-51 — fls. 882. Ap. n.º 7.354 — Rel. Des. ROMÃO LACERDA:

“Compete ao Tribunal Federal de Recursos conhecer, em grau de recurso, de crime de peculato praticado contra a Estrada de Ferro Central do Brasil — (Const., art. 104, II, a);”

b) *Diário da Justiça* de 17-8-50 — fôlhas 2.702.:

Ap. n.º 4.452 — Relator — Desembargador NELSON HUNGRIA (3.ª C.C.):

“A apropriação de bens móveis pertencentes ou sob a guarda de autarquia, por parte de funcionário desta constitui peculato (art. 312 do Código Penal). Se a autarquia está sob controle da União, é incompetente o Tribunal de Justiça para conhecer do recurso interposto de sentença condenatória”.

Assim, estando o paciente preso como consequência de um acórdão nulo, espera o imetrante que esse Colendo Supremo Tribunal, conceda a presente ordem para, anulando o acórdão referido, expedir em seu favor o competente alvará de soltura”.

Foram-me prestadas as informações de fôlhas 12, que passo a ler.

E' o relatório.

#### VOTO

O paciente foi processado porque na qualidade de funcionário do Instituto de Aposenta-

doria e Pensões dos Industriários, subtraiu do Arquivo do referido Instituto a ficha de controle de pagamento do benefício do associado MILTON BARBOSA, e valendo-se da facilidade que lhe porporcionava seu cargo obteve a legalização dos *contra-recibos*, recebendo em proveito próprio, na Caixa pagadora, a quantia de Cr\$ 3.065,20. E isso repetiu outras vezes (fls. 13).

Ora, o crime foi praticado contra Instituto e por empregado seu. Há, nesse caso, equiparação do funcionário autárquico a funcionário público para efeitos criminais (*Habeas-corpus* n.º 29.237 de 9-1-48, 30.514 em 20-10-48; Rec. Extr. Crim. 14.798 de 24-5-49).

A Constituição na letra a do inciso II do art. 104 dispõe ser da competência do Tribunal Federal de Recursos o julgamento em grau de recurso, dos crimes praticados em detrimento de bens, serviços de interesse da União.

Embora os autárquicos sejam autônomos em sua Administração, seu patrimônio é vinculado de certo modo, ao da União, que final responde pelos prejuízos.

Assim, dada a equiparação de seus funcionários, natureza do crime é o interesse, embora indireto da União entendo caber ao Tribunal Federal de Recursos a decisão do processo crime.

O paciente condenado por Tribunal incompetente sofre coação ilegal. Concedo a ordem para anular o acórdão condenatório do Tribunal de Justiça.

#### VOTO

O Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI — Senhor Presidente, no cível tenho fei todistinção entre as autarquias constituídas exclusivamente de patrimônio estatal descentralizando, como é o caso da Central do Brasil e as autarquias com patrimônio próprio.

O art. 104 da Constituição Federal ao definir a competência no cível, do Tribunal Federal de Recursos, exige que a União, além de interessada, tenha posição no feito como autora ré, assistente ou oponente.

Entretanto Sr. Presidente, no crime o dispositivo é diferente porque declara competente aquêle Tribunal quando o delito seja praticado em detrimento de bens, serviços e interesses da União.

E tenho sustentado que êsses interesses podem ser imediatos ou mediatos; diretos ou indiretos. Ora, não é possível negar que atin-

ge interesses da União o crime praticado contra uma autarquia federal. Acresce que o art. 327, parágrafo único do Código Penal, *para efeitos penais*, equipara os funcionários das autarquias aos funcionários públicos. E, tratando-se de autarquia federal, a equiparação há de ser relativa aos funcionários federais e não aos estaduais.

Acompanho o voto do eminentíssimo Ministro Relator.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Foi concedida a ordem, unânimemente.*

Impedido o Exmo. Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro MÁRIO GUILMARÃES, e por estar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Exmo. Senhor Ministro EDGARD COSTA, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 18 de fevereiro de 1957 — p. n.º 630, anexo ao n.º 41).

## *Tribunal Federal de Recursos*

### **APELAÇÃO CÍVEL N.º 7.038 — DISTRITO FEDERAL**

(Matéria Constitucional)

*Não se pode tachar de inconstitucional o art. 1.º da Lei n.º 2.284 de 9-8-54, por decorrer, de sua aplicação, a atribuição de vantagens patrimoniais dos extranumerários, equiparados, "para todo os efeitos", aos servidores efetivos que exercem funções idênticas.*

Relator: O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (em substituição ao Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA).

Recorrente: Dr. Juiz de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública, "ex-officio".

Apelante: União Federal.

Apelados: ISMAR BUARQUE e outros.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 7.038, do Distrito Federal (Matéria Constitucional), recorrente o Dr. Juiz de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública, "ex-officio", apelante União Federal, apelados ISMAR BUARQUE e outros etc.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos por maioria de votos rejeitar a argüição de inconstitucionalidade tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas ex-lege.

Rio, 15 de junho de 1956. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Presidente. — ELMANO CRUZ, Relator.

### **RELATÓRIO**

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — A sentença recorrida está a fls. 327-329 e é a seguinte:

"ISMAR BUARQUE, ALBERTO DE OLIVEIRA SILVA, ALCEBIADES CATALDO, ALTAIR LISBOA, ALUISIO GOMES DE JESUS, ANIBIO PINTO

XAVIER, BERNARDO MANOEL TEIXEIRA, CARLOS ALBERTO TORRES MALCHER, CARLOS SAMPAIO DE ANDRADE, DARIO MORAES DE SANTANA, GERALDO DA SILVA NEVES, HÉLIO FRAGA SABINO, HÉLIO RODRIGUES DA SILVA, JORGE PINHEIRO REQUIÃO, JOSÉ WALDEMAR AFONSO, MANOEL DE SÁ BARRETO, MANOEL DE SOUZA CORDEIRO, OLEGÁRIO JOSÉ FERNANDES DE SOUZA, PEDRO GASTOR DA CÂMARA, TARCÍSIO GOMES DE JESUS, WALTER ANTÔNIO FIGUEIREDO, WALTER FAGUNDES, WILSON DOS SANTOS, ARMÉNIO CARDOSO DE CARVALHO FILHO, AUTRAN SANTANA DE OLIVEIRA, ARY ALVES DOS SANTOS, CARLOS ALBERTO BARBOSA, CARLOS FERREIRA DA SILVA, DORIAN MARTINS RODRIGUES, GERALDO TOSTES, HÉLIO ALVES BAYMA, JOSÉ PEREIRA DAS CHAGAS, JOSÉ VIEIRA FILHO, NÉLIO ALVES BARBOSA, ODAIR SERRANO BERGQUIST, RAIMUNDO NONATO NOBRE FILHO, ROMERO DANTAS DE FREITAS, SEBASTIÃO FERREIRA, SEBASTIÃO PENHA DE OLIVEIRA, UBIRAJARA WALTER MARTINS, WALDEMAR FURTADO DE OLIVEIRA, ADELINO FERNANDES, ALBERTO MOREIRA, ALBERTO RUFINO FERNANDES, ALCEBIADES VIEIRA NUNES, ALTAIR DE ALMEIDA, ALTAMIRO GOMES DA CONCEIÇÃO, ÁLVARO MAFRA FILHO, ANGELINO SOUTO GOMES, ANTÔNIO FIRMINO DE MENDONÇA, ANTÔNIO RODRIGUES DA MOTA, ARNALDO DE OLIVEIRA, CARLOS EUGÉNIO FERREIRA, DÉLIO DA SILVA AMADO, DEMÉTRIO CARMELINDO DE FIGUEIREDO, DJALMA DOS SANTOS, EVANDRO DA CUNHA, FLÁVIO FERNANDES ALVES, FLÁVIO DOS SANTOS TENÓRIO, GERALDO PEREIRA COTTA, GUERMERCINDO PEREIRA MARTINS, HAROLDO DOS SANTOS LOUREIRO, HÉLIO DOS SANTOS LOUREIRO, HERMÍNIO FRANCISCO SANDOVAL HILDEBRANDO RIBEIRO DE OMENA, JAIR SILVA, JAYME CÂMARA DE JESUS, JAYME MENDES TEIXEIRA, JOÃO ESTEVES MOREIRA, JOÃO FREIRE FILHO, JOEL RIBEIRO DA SILVA, JORGE FELIX, JOSÉ HENRIQUE GAGO TORRES, LAERCIO TEIXEIRA SILVA, LINO PINTO DE SOUZA, MACÁRIO DA SILVA, MARINO TORRES FRANÇA, MÁRIO ACÁCIO, MÁRIO ALVES CORRÊA, MOACIR ALVES TEIXEIRA, MOACIR DOS SANTOS FEITOSA, NA-

DIR DA COSTA TIMOTEO, NELSON MOREIRA, NESTOR PONTES DE BRITO, OTÁVIO DIAS, OLDEVAR GOMES DA CRUZ FILHO, OMIR RIO E SILVA, OSWALDO DE LEMOS, ROBERTO FERREIRA DA SILVA, SAMUEL FABIANO SOARES, SAMUEL NUNES DOS SANTOS, SEVERINO LUCAS DA SILVA, SILVIO FRANCISCO DE PAULA, TARCILIANO DE OLIVEIRA BORGES, WALDEMAR LOPES, WALKIRIO BATISTA, WANDERLEY MARQUES DE QUEIROZ, WILSON BAYAMA, WILSON DA SILVA RODRIGUES, qualificados na inicial, pedem, por esta ação ordinária, reconhecimento, com as vantagens consequentes, do seu direito de equiparação para todos os efeitos, inclusive vencimentos, aos funcionários efetivos da União, visto contarem mais de cinco anos de serviço como extranumerários.

Contestando a ação, o Dr. Procurador da República, sustenta, em resumo, que a lei invocada pelos autores não tem o alcance irrestrito que se lhe pretende emprestar.

Intervieram como litisconsortes, no curso da causa, JOÃO CARLOS MONTEIRO DA SILVA e JOSÉ DA COSTA BRAGA, qualificados a fólihas 237, AGAIR DA COSTA TIMOTEO, ALBERTO COSTA CRUZ, ALTAMIRO SOUTO, AYLTON RODRIGUES, DARCY FERREIRA, EUCLIDES CORRÊA BRAGA, FLÁVIO LUIZ, FRANCISCO CALISTO DOS ANJOS, FRANCISCO FELIX DE ALMEIDA FRANÇA, HONORATO MONTEIRO DOS SANTOS, ILTO CHAVES, ISMAEL DO NASCIMENTO, IVAN DOS SANTOS VIANA, JOÃO GOMES CARREIRA, JOSÉ ALVES DOS SANTOS, JOSÉ FERREIRA MACHADO, JOSÉ RAMOS DE ARAÚJO, LUCAS DA SILVA ROQUE, LUIZ MARTINS, NELSON FERREIRA NETO, OLÍMPIO BARCELOS COUTO, ORLANDO RAMOS DO SACRAMENTO, ORLANDO DE SOUZA SANTOS, OSWALDO BONZAUMET, RENATO REIS PEREIRA DE ARAÚJO, QUIRINO CÉLIO DE SOUZA, SARCY DE SOUZA ARAÚJO, SILVÉRIO MARTINS, WALDIR PINTO DE MACEDO, JOÃO PEREIRA LIMA e MÁRIO AZAMBUJA AYRES, qualificados a fls. 243.

Réplica a fls. 316.

Saneador a fls. 324.

Audiência a fls. 326.

Tudo visto e examinado.

9 de agosto de 1954:

“Art. 1º Os extranumerários mensalistas da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviço público, ininterruptos, ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos.”

Ora, ou se lê *para todos os efeitos* como soa, ou se explica porque a expressão deva ser reduzida a entendimento diferente da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esforço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado injurídico, absurdo, contraditório extravagante, contraproducente é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiram em favor da pretensão dos autores não só essa expressão terminante, clara, inequívoca — para todos os efeitos — mas também a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada, levando à convicção de que o *para todos os efeitos* não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por cinco anos, para a norma, supre todas as desigualdades entre funcionários e extranumerários.

Pelo exposto, julgo procedente a ação, na forma da inicial, excluídos, porém, honorários de advogado.

Recorro do ofício.

P.R.I.

Distrito Federal, 13 de maio de 1955. —  
JOSÉ DE AGUIAR DIAS”.

Ao lado do recurso “ex-officio” interposto pelo Juiz, recorreu a União (fls. 331).

Recebido o recurso (fls. 334), foi ele contra-arrazoado (fls. 337).

Neste Tribunal a Subprocuradoria Geral da República disse o seguinte: (lê fls. 348).

#### VOTO

(*Matéria Constitucional*)

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (Relator) — A sentença recorrida, referida pelo meu douto colega Juiz AGUIAR DIAS, dando, a meu ver, solução e desate adequados a controvérsias, é esclarecedora para votação posterior da matéria constitucional. Diz seu eminentíssimo prolator:

“Diz o art. 1º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954:

Art. 1º Os extranumerários-mensalistas da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviço público, ininterruptos, ou não, serão

equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

Ora, ou se lê *para todos os efeitos* como soa ou se explica porque a expressão deva ser reduzida a entendimento diferente da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esforço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado injurídico, absurdo, contraditório, extravagante, contraproducente é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiraram em favor da pretensão dos autores não só essa expressão terminante, clara inequívoca — para todos os efeitos — mas também a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada, levando a convicção de que o *para todos os efeitos* não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por cinco anos, para a norma, supre todas as desigualdades entre funcionários e extranumerários.

Pelo exposto julgo procedente a ação, na forma da inicial, excluídos porém, os honorários de advogado. Recorro de ofício.

P. R. I.

No pedido inicial se incluem, necessariamente, todas as vantagens que da expressão "para todos os efeitos" possam advir aos beneficiários da lei. Assim, é evidente que a expressão alcança as vantagens patrimoniais e também, por via de consequência, altera os vencimentos dos extranumerários porque todos os atingidos foram reestruturados em referências superiores para ficar em posição de equivalência com os servidores efetivos. *Não vejo, porém, que tal consequência se possa inferir ou concluir pela constitucionalidade da lei.* E' certo que não primou ela pela iniciativa do Poder Executivo, mas também não é lei de aumento de vencimentos. Se por força e em consequência da sua aplicação, os vencimentos vierem a ser aumentados pela melhoria das referências nas funções ou pela equiparação aos padrões dos vencimentos dos servidores efetivos, isso será uma contingência terrena, *de fato* e não de direito, que não inquina e não invalida o texto legal. Mas, além disso, como foi dito da tribuna, o Poder Executivo, a quem compete, por intermédio do seu Chefe, o Presidente da República, vetar as leis eivadas do vício de constitucionalidade, não a vetou, sancionou-a,

e a sua sanção viria convalidar qualquer vício original na feitura da lei.

Tomando, assim, conhecimento da argüição de constitucionalidade posta no parecer da Subprocuradoria, de referência ao art. 67, § 2.º, da Constituição Federal, rejeito dita argüição.

#### VOTO

#### (Matéria Constitucional)

O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Sr. Presidente, a trazida do processo ao Tribunal Pleno foi porque, conforme disse o Sr. Ministro Relator, havia uma questão de constitucionalidade a ser dirimida. Assim, a questão, no caso, entendo eu, não é a relativa ao § 2.º do artigo 67 da Constituição, porque (neste ponto estou com o Sr. Ministro Relator) não existe constitucionalidade; a lei não é constitucional e não é frente à sanção do Sr. Presidente da República, porque, desde que o Sr. Presidente sancionou a lei, suprida ficou a eiva de constitucionalidade. Encampou, por assim dizer, a iniciativa de lei criando cargos e aumentando vencimentos. Que a lei criou cargos públicos, não há dúvida, porquanto transformou extranumerários em funcionários efetivos, isso após, conforme afirmou a sentença, dispositivo de lei que determinou fôssem equiparados para todos os efeitos aos funcionários, inclusive com os direitos inerentes a essa função e até mesmo quanto a vencimentos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Mas continuando o beneficiário sem cargo.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Segundo entendi, a lei criou para os beneficiários cargos públicos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — *Data venia*, parece que não. Com todas as vantagens que são conferidas a funcionários, entretanto, sem cargo; continuava êle a exercer função sem cargo, com todas as vantagens conferidas aos funcionários lotados em cargos equivalentes a funções. E' uma distinção exclusivamente técnica para se evitar que a lei crie cargos, mas sem dizer a natureza dêles, mais para uma definição do que é cargo público, definição legal do próprio Estatuto.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — *Data venia*, parece que a lei realmente pretende criar cargos públicos, porquanto diz o artigo 1.º da Lei n.º 2.284, de 9-8-1954:

"Os (vetado) extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 anos de serviço

público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos".

V. Ex.<sup>a</sup>, porém, entende que a equiparação para todos os efeitos não inclui a criação de cargos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Sim, tanto que o mensalista que fôr afastado do serviço ou dispensado (como é a palavra técnica) não abre vaga num cargo, não fica vago um cargo de modo que seja provido por sucessor. É a mesma situação do artigo 23 das Disposições Transitórias da Constituição. Nota apenas que ao respeito poderá haver certa confusão no que toque ao caso do referido art. 23. Mas a confusão se desmancharia facilmente e a exceção que houvesse, só confirmaria a regra. Ante o artigo 23, antigos extranumerários beneficiados teriam estabilidade no serviço, tanto quanto funcionários. Por isso, o art. 257 da Lei número 1.711, de 1952 (Estatuto) os mandaria integrar quadros especiais extintos, como se estivessem servindo cargos. Esse é o sentido do "como cargos", aliás em disposição transitória, que não criaria cargos nos exatos termos dos princípios orientadores do direito vigente.

O Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Mas PONTES DE MIRANDA acha que a Constituição criou cargos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Pe- diria licença à grande autoridade de PONTES DE MIRANDA para divergir, já que, neste momento, não me ocorre como tratou êle o assunto.

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Não há engano de V. Ex.<sup>a</sup>. O ilustre autor se refere a cargos quanto fala quanto aos integrinos, mas não quando se refere aos extranumerários.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Mas aqui é caso de mensalista.

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Sim, aqui é caso de mensalista.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Obrigado a V. Ex.<sup>a</sup> Servirá apenas para o futuro; não poderá ser acoimado o Tribunal de reconhecer subsistência de cargos em frente a situações especiais.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Agradoço a V. Ex.<sup>a</sup> porquanto, realmente, a questão da constitucionalidade terá de ser posta frente a essa interpretação a ser dada ao art. 1º da Lei n.º 2.284, de 9-8-1954. O Dr. Juiz a quo entendeu que haverá equiparação para todos os efeitos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Está equiparada a função para os efeitos do que fôr pertinente ao funcionário de serviço público.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Isso é de grande interesse no julgamento da questão, porquanto a constitucionalidade da Lei n.º 2.284, de 9-8-54, estaria ligada à momentosa questão do reconhecimento de estabilidade ao extranumerário.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Estabilidade no serviço executável por função e não em cargo que não existe. Não há vencimentos para extranumerários, há salário. Vencimento é sómente a contraprestação que o Estado dá ao funcionário, no sentido próprio. Essa é a expressão terminológica própria. Agora, paga, sim; paga é expressão genérica, tanto que uma se subordina a padrão e outra a referência, no sentido do direito positivo.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Agradoço a V. Ex.<sup>a</sup>. Entendo, com o Relator, não haver constitucionalidade na lei, por falta de iniciativa do Sr. Presidente da República.

Entretanto, a questão da constitucionalidade, para mim está no artigo 186, da Constituição, que declara:

"A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar, efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde".

Daí afirmar em meu voto que a questão trazida pelo Sr. Ministro ARTUR MARINHO, em aparte, é de grande importância na decisão desta matéria.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — A esta altura, dar-me-á V. Ex.<sup>a</sup> licença para dizer que considero que a equiparação é relativa. Não se equipararia de maneira absoluta, por exemplo, a uma situação de servidor público ou de funcionário, quando se tratasse de carreira. A menos que a lei que tivesse criado a situação nova para o extranumerário, ela própria, instituisse uma carreira. Haverá uma carreira dentro do extranumerarismo. Por isso, a equiparação, embora para todos os efeitos, deve ser entendida no sentido relativo e não no absoluto, que alteraria todo o sistema de direito administrativo vigente a partir da Constituição. Com isso não antecipo meu voto, dizendo se os interessados têm ou não razão. Não antecipo meu voto, mas digo que é relativo o entendimento dêste assunto, para os efeitos adequados.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Agradeço, mais, uma vez a V. Ex.<sup>a</sup>, porquanto o esclarecimento...

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — E, assim, o art. 186, da Constituição, fica com a ressalva que V. Ex.<sup>a</sup> brilhantemente, ia começando a fazer.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — ... o esclarecimento tem grande utilidade, porque a minha ressalva em relação à Lei n.<sup>o</sup> 2.284, de 9-8-54, sobre sua inconstitucionalidade, estaria exatamente em ter eu admitido a criação de cargos no serviço público com a efetivação dos extranumerários.

Entretanto, e agradecendo o aparte do Sr. Ministro ARTUR MARINHO, eu que vinha tendo como inconstitucional a lei, em razão dêsse dispositivo, aceito a interpretação dada por S. Ex.<sup>a</sup> no sentido de que não há criação de cargos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Agora, dir-se-á que (para usar a palavra da própria Constituição) há possibilidade de criação talvez de empregos (é assim genérico) em serviço já existente. Talvez isto possa ocorrer, mas se ocorrer, será problema para o estadista. O estadista sabe; ele é levado aos cargos quando sabe porque sabe. Não se embaraça com questões práticas dessa natureza, porque há quadro especial, tal o de excedente para acomodar a lei que não deveria ter sido legislada, como foi legislada.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Minha orientação na Turma, quando entendi, com o Relator e o Ministro Vogal, trazer o caso ao Tribunal Pleno, foi por estar na convicção da inconstitucionalidade da lei. Entretanto, como a inconstitucionalidade só deve ser declarada pelos tribunais, quando não houver possibilidade alguma de se afirmar a executorialidade da lei, eu, aceitando a interpretação do Ministro ARTUR MARINHO, tenho como constitucional a lei, declarando que não há criação de cargos, apenas efetivação de extranumerário, com vantagens do funcionário público.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Dá-se, por exemplo, a estabilidade no serviço, em situação idêntica à em que se dá ao funcionário público. Mas se o extranumerário não tiver ainda cinco anos, ou se não tiver dois, por ser admissível por concurso, não poderá ter estabilidade. Dei aí outro exemplo de que são relativos os chamados efeitos da lei.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Porque só serão efetivados depois do decurso de cinco anos.

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — No caso particular. A lei, neste caso, previne cinco anos de serviço público, confrontando-se com a garantia da estabilidade para os funcionários que ingressarem sem concurso.

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — Tenho Sr. Presidente, como constitucional a lei, com a interpretação por mim dada, neste momento, ao disposto no final do art. 1.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 2.284, de 1954, de que a expressão "para todos os efeitos" não leva à criação de cargos e vantagens decorrentes dessa criação, exceto naturalmente, vencimentos e estabilidade fixados pela Constituição.

#### VOTO

O Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Rejeito a preliminar, na conformidade do ponto de vista do saudoso LÚCIO BITTENCOURT, da tribuna lembrado pelo advogado.

#### VOTO VENCIDO

(*Matéria Constitucional*)

O Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Senhor Presidente, com a devida vénia do eminente Ministro Relator e dos eminentes colegas que o acompanharam, acolho a preliminar.

Não aceito a tese de que a sanção faz convalescer a lei que deveria ser precedida de proposta do Executivo, e cujo projeto tramitou independentemente dela. A iniciativa e o veto são, como sabe o Tribunal, dois modos de colaboração do Executivo com o Poder Legislativo. E já se acentuou que o Executivo, embora tenha colaborado de início com a iniciativa da lei pode, não obstante, vetá-la. Isto aconteceu, recentemente e não é lícito dizer que a sanção importa em convalescer lei de tramitação evidentemente inconstitucional, porque isto retiraria ao Poder Judiciário, no regime em que vivemos, o pleno controle da legalidade dos atos públicos e da constitucionalidade das leis: sua função primordial é indeclinável. O que ocorre na espécie é mancomunação dos Poderes Executivo e Legislativo num ato afrontoso à Constituição, que exige determinada regra de produção legal. Esse acordo de vontades, essa conivência, para a prática de ato violador dos ditames constitucionais, não tem o condão de anular a ação precípua

do Judiciário, que é a de policiar e dizer da constitucionalidade das leis. Reputo, com a devida vénia ousada a tese defendida pelo pranteado constitucionalista LÚCIO BITTENCOURT de que a sanção do Presidente da República expunge a lei de toda e qualquer inconstitucionalidade formal.

De respeito ao mérito propriamente dito da argüição tenho para mim que houve indiscutivelmente aumento indireto de determinada classe de extranumerários que não poderia realizar-se independentemente de proposta prévia do Executivo. Se assim não fôsse, fácil seria ao Congresso modificar ou unificar os vencimentos do funcionalismo público em geral; poderia equiparar o extranumerário como o fêz ao funcionário público agregando-o ao primeiro escalão dos quadros. Como também poderia equipará-lo ao último escalão atribuído ao extranumerário por equiparação de vencimentos de chefe de seção ou de qualquer outro servidor altamente graduado.

Isto evidentemente constitui exorbitância, subversão anárquica capaz de deitar por terra toda hierarquia funcional.

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Neste caso também haveria a hipótese de o Presidente da República veta.

O Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Mas o Presidente da República por negligência descuido ou conivência demagógica poderia sancionar semelhante monstruosidade.

Tenho para mim que a lei em aprêço é inconstitucional porque aumenta vencimentos à revelia do Executivo. Mas ainda que assim não fôsse ela se atritaria com o artigo 186 da Constituição Federal pelo menos no que diz respeito à equiparação a cargos iniciais da carreira para o provimento dos quais o referido dispositivo exige concurso. Sub-repticiamente dispensa o concurso para os extranumerários, transformando-os em ocupante de fato de cargos iniciais de carreira, em criá-los abertamente. Esse é mais um dos inúmeros subterfúgios inventados pela demagogia reinante, para desfigurar o arcabouço constitucional.

#### VOTO

##### (Matéria Constitucional)

O Sr. Ministro ARTUR MARINHO — Senhor Presidente, de ontem para hoje, após reassumir o exercício de meu cargo, li me-

orial de partes sobre o assunto objeto de causa. Verifico agora que os fatos com os quais jogou o memorial são reais para o debate, conforme o que estou ouvindo neste instante.

O problema julgado é tão apenas o tocante à questão de constitucionalidade. O mais compete à Turma, v. g. saber quais apelados que integram ou não os requisitos exigidos pelo art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954 porventura julgado conformar-se com a Constituição em vigor.

No tocante àquele problema, considero que nenhum ato ou fato concreto que se funde naquele artigo poderá ser considerado inconstitucional. Porque a disposição se coaduna com o ordenado ou ordenável pela Lei Suprema e, assim, a livre criação do direito pelo legislador não encontra obstáculo que invalide o disposto no preceito em causa.

Em regra, a legislatura podia e pode dispor sobre criação de cargos públicos ou de funções sem cargo, cujos servidores executem serviços públicos civis. Sem cargo, que esta é uma das marcas diferenciais entre o funcionário, no sentido restrito, e o extranumerário. Podia, como fêz *in casu*, no atinente a mensalistas (gênero da espécie extranumerário), equipará-los a funcionário, observados os requisitos que exarou.

Quanto à cláusula “para todos os efeitos”, porém, equiparar em termos. A equiparação é relativa, ou restrita, ao devido constitucional: casos há em que não equipararia operantemente. Tais exceções, porém, não vêm ao exame da causa, *in concreto*.

O de que se cogita, na espécie dos autos, é de saber se um dos efeitos da equiparação, participante do *todos* (*grife-se*), toca a vencimentos.

Toca, sim. O legislador fixa vencimentos para o funcionário, da mesma maneira que fixa paga devida ao extranumerário. Apenas, quando a lei aumenta vencimentos existentes, a iniciativa do projeto cabe ao Presidente da República nos exatos termos do § 2.º do art. 67 da Constituição. Aliás, vencimentos dos que integram os quadros dos que servem ao Executivo.

Mas aqui, ao que ouvi:

1.º) A lei questionada não aumentou vencimentos de funcionários. Sómente equiparou aos já existentes a paga de certos extranu-

merários. Não tocou nos vencimentos de funcionários nem, *sensu iuris*, deu aumento de vencimentos a mensalista: aumentou, sim, a paga devida a êstes, sem dar-lhe a nomenclatura vencimentos. Questão de nome, dir-se-á. Sim. Mas se é exato que não se deve subestimar a terminologia do direito, a qual, para a semântica jurídica assume a mais alta significação e sua ausência é certamente a grande responsável por uma série extensa de erros que de outra maneira não medrariam. A propósito são muito marcantes algumas observações de PAUL ROUBIER em obra recente explicando velhos temas tocantes à matéria (ver *Théor. Gén. du Droit*, n.º 12, páginas 107 e segs. da 2.ª edição de 1951).

Contudo, 2.º) mesmo considerando que se assinala aumento de paga, equivalente a aumento de vencimentos — critério realístico, para o que seria preciso fazer tábua rasa de certos princípios, ainda assim a iniciativa da lei, que tocassem ao Presidente da República, aqui, encontraria eco. Por que assim? Porque o Presidente, sancionando o projeto de lei, transformando-o em lei, ratificaria, por compreensão, o defeito formal da ausência de sua iniciativa. Ratificação retrooperante. Ante a circunstância, pode-se conceber que o Presidente teria sugerido a lei tal como a sancionou. O Presidente exerce o papel de legislador complementar. E ao sancionar o projeto das Câmaras Legislativas não viu inconstitucionalidade formal na disposição nem, como grande responsável pela política financeira, viu em que a mesma disposição contrariasse interesses nacionais: visse teria vetado o projeto votado pelo Legislativo, como era seu dever constitucional, em face do artigo 170, § 1.º, da Lei Suprema mesmo. Deve-se crer na seriedade e no saber, na discussão e na coragem de afirmar-se, da magistratura exercível pelo Chefe do Executivo.

Quando Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, examinei detidamente tema semelhante ao agora em causa. Não estou improvisando. E fui voto vencedor perante a Egrégia Segunda Câmara Cível daquele Tribunal. Aqui, mantendo meu modo de ver antigo, após repensar o direito que a relação jurídica exprime.

Além disso, inconstitucionalidade formal que se insinuasse seria de pronunciamento duvidoso. E é muito sabido que na dúvida não se decreta inconstitucionalidade: presume-se a constitucionalidade.

Rejeito a prejudicial.

#### VOTO

(*Matéria Constitucional*)

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Levantou-se a argüição de inconstitucionalidade, no parecer da Procuradoria Geral da República, quanto ao art. 1.º, da Lei número 2.284, de 9 de agosto de 1954, que, esdrúxulamente, estabelece o seguinte: (16).

Não é demais verberar o desacerto de lei dêsse teor. Destinam-se os extranumerários, justamente, a servir em funções não permanentes, de caráter transitório. Desde que fosse necessário determinado serviço extranumerário, por mais de cinco anos, o que seria de se fazer, razoavelmente, seria promover a ampliação dos quadros efetivos, dado que a função se tornou permanente necessária. O legislador, porém, entendeu diferentemente, dando estabilidade ao extranumerário, o que se choca com a própria natureza da função.

A meu ver, porém, isso não chega a constituir inconstitucionalidade mesmo que se entenda que a lei, tal como foi aceita, infringe por que não de iniciativa do Presidente da República o disposto no § 2.º, do art. 67 da Constituição. Sou, porém, dos que entendem que o vício de falta de iniciativa por parte do Sr. Presidente da República foi sanado quando pelo mesmo sancionada a lei. Podia e devia o Presidente, verificada a hipótese, vetar a lei por esse motivo, só agora invocado na argüição, qual seja, o de que faltou ao projeto de lei a iniciativa presidencial. A ausência de voto, entretanto, apaga esse vício de origem.

Assim, Sr. Presidente, *data venia* dos que pensam em contrário, rejeito a argüição.

#### DECISÃO

(*Julgamento do Tribunal Pleno, em 15 de junho de 1956*)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por cinco votos contra dois, foi rejeitada a argüição de inconstitucionalidade, ficando vencidos os Senhores Ministros HENRIQUE D'AVILA e ALFREDO BERNARDES, devendo o processo tornar à Turma para prosseguir o julgamento. O Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES acompanhou o voto do Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA. Impedido o Sr. Ministro AGUIAR DIAS. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO.

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 7.038 —**  
**DISTRITO FEDERAL**

*De entender-se que, face à Lei número 2.284, de 9-8-54, o salário dos extranumerários deve ser equiparado ao vencimento de funcionários que exercem função idêntica, observado, porém, o escalonamento da escala-padrão de estipendios.*

**Relator:** O Exmo. Sr. Ministro ELMANO CRUZ (em substituição ao Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA).

**Revisor:** O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL.

**Recorrente:** Dr. Juiz de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

**Apelante:** União Federal.

**Apelados:** ISMAR BUARQUE e outros.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 7.038, do Distrito Federal, recorrente, *ex-officio*, o Dr. Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, apelante União Federal, apelados ISMAR BUARQUE e outros:

Acorda a Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, negar provimento a ambos os recursos, com as advertências constantes do voto do Sr. Ministro Relator, tudo de acordo com as notas taquigráficas precedentes, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 20 de novembro de 1956. — HENRIQUE D'AVILA, Presidente. — ELMANO CRUZ, Relator.

**VOTO**

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (Relator) — O julgamento em Tribunal Pleno da argüição de constitucionalidade, durante o qual contra os votos de V. Ex.ª Sr. Presidente, e do Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES, se admitiu não ser constitucional o texto do art. 1.º da Lei n.º 2.284, que não contrariou o disposto no § 2.º, art. 67, é na verdade quase que de fôrça compulsória neste segundo julgamento da Turma, porque outra defesa não se ventila senão a incompetência do Executivo para aumentar vencimentos de servidores extranumerários.

No caso, o aumento se dá por fôrça de equiparação por via oblíqua, porque estabele-

cendo a lei que os extranumerários seriam equiparados para todos os efeitos aos servidores efetivos que exercem funções idênticas, evidentemente importará por vêzes aumentar vencimentos de funcionários extranumerários que, exercendo a mesma função que o efetivo, percebam salários menores que os percebidos por aquêles funcionários efetivos. Não quero dizer, e é preciso que se esclareça, que todos os extranumerários que exercem funções em correspondência com os cargos dos servidores efetivos devam ser aumentados, guardando entre si uma hierarquia ordinária, bastando para isso que se estabeleça uma paridade entre o que vencem como extranumerários e o que passem a perceber como efetivos.

A hipótese assemelha-se à da aplicação da Lei n.º 438, aos médicos, cujo art. 13 mandou que se aplicasse aos cargos médicos de qualquer natureza os padrões escalonados de K a O. Pretendeu-se entender que o médico já fosse do padrão K, e se visse elevado ao padrão M, tendo sido a él equiparado um outro que seria do padrão H ou J, deveria também subir na escala-padrão de vencimentos para conservar a mesma distância do seu colega que, em virtude de uma lei, passou para o padrão M. Isto não ocorre, quero deixar bem explícito, para que não se vá dar na execução um aumento exagerado. Se já houver funcionário que exercendo funções idênticas dos servidores efetivos perceba salário igual ao do servidor ésser em nada se beneficia. Não quero dizer com isso que él não deva guardar conformidade com outro servidor que venha na escala do padrão de vencimentos mais abaixo. Isto é muito importante para que amanhã todo mundo não queira ser aumentado 2 ou 3 letras. A questão está pré-julgada no voto que dei por ocasião dêste julgamento. Disse eu:

A sentença recorrida, referida pelo meu douto colega Juiz AGUIAR DIAS, dando, a meu ver, solução e desate aequados à controvérsia, é esclarecedora para votação posterior da matéria constitucional. Diz seu eminentíssimo prolator:

“Diz o art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954:

“Art. 1.º Os extranumerários-mensalistas da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviço público, ininterruptos, ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos”.

Ora, ou se lê *para todos os efeitos* como soa ou se explica porque a expressão dava ser reduzida a entendimento diferente da vulgar. Na interpretação das leis, o primeiro esforço do aplicador é procurar dar ao texto o entendimento que o leigo lhe daria. Só em face de resultado jurídico, absurdo, contraditório, extravagante, contraproducente é que passará a admitir que outro tenha sido o propósito da lei.

Na hipótese, conspiram em favor da pretensão dos autores não só essa expressão terminante, clara, inequívoca — para todos os efeitos — mas também a condição exigida para a aplicação da norma, isto é, a exigência de que contem mais de cinco anos de serviço. Assim, o que seria estranhável, isto é, a equiparação sem título, indiscriminada levando à convicção de que o *para todos os serviços* não teria alcance pleno, tornou-se perfeitamente normal e justificável. O tempo de serviço por cinco anos, para a norma, supre todas as desigualdades entre funcionários e extranumerários.

Pelo exposto, julgo procedente, a ação, na forma da inicial, excluídos, porém, os honorários de advogado.

No pedido inicial se incluem, necessariamente, todas as vantagens que da expressão “para todos os efeitos” possam advir aos beneficiários da lei. Assim, é evidente que a expressão alcança as vantagens patrimoniais e também, por via de consequência, altera os vencimentos dos extranumerários porque todos os atingidos foram reestruturados em referências superiores para ficar em posição de equivalência com os servidores efetivos. Não vejo, porém, que de tal consequência se possa inferir ou concluir pela *inconstitucionalidade da lei*. É certo que não primou ela pela iniciativa do Poder Executivo, mas também não é lei de aumento de vencimentos. Se por força e em consequência da sua aplicação, os vencimentos vierem a ser aumentados pela melhoria das referências nas funções, ou pela equiparação aos padrões dos vencimentos dos servidores efetivos, isso será uma contingência terrena, de fato e não de direito, que não inquina e não invalida o texto legal. Mas, além disso, como foi dito da tribuna, o Poder Executivo, a quem compete, por intermédio do seu Chefe, o Presidente da República, vetar as leis elidadas no vício de *inconstitucionalidade*, não a vetou, sancionou-a, e a sua sanção viria convalidar qualquer vício original na feitura da lei.

Tomando, assim, conhecimento da argüição de constitucionalidade posta no parecer da Subprocuradoria, de referência ao art. 67, § 2.º, da Constituição Federal, rejeito dita argüição.

Estou para mim que andou mal o Congresso Nacional ao elaborar essa lei. Ratifico o que disse o Sr. Ministro J. J. DE QUEIROZ no julgamento do Pleno, e que consta do memorial distribuído pelos advogados dos apelados:

“Não é demais verberar o desacerto de lei dêsse teor. Destinam-se os extranumerários, justamente, a servir em funções não permanentes, de caráter transitório. Desde que fosse necessário determinado serviço extranumerário, por mais de cinco anos, o que seria, de fazer, razoavelmente, seria promover a ampliação dos quadros efetivos, dado que a função se tornou permanentemente necessária. O legislador, porém, entendeu diferentemente, dando estabilidade ao extranumerário, o que se choça com a própria natureza da função”.

Com estas considerações, ratificando o quanto disse no Pleno, nego provimento a ambos os recursos.

#### VOTO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL, Revisor — Sr. Presidente, o processo, conforme esclareceu o Sr. Ministro Relator, esteve em exame no Tribunal Pleno, relativamente à matéria constitucional. A primeira matéria constitucional examinada foi relativa à questão de iniciativa do Executivo para leis que aumentem vencimentos e, neste caso, foram vencidos V. Ex.<sup>a</sup> e o Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES. O Tribunal entendeu que, não tendo sido vetado o dispositivo em questão pelo Sr. Presidente da República, ficou convalescida a iniciativa que seria de S. Ex.<sup>a</sup>. Também foi por mim levantada a discussão da *inconstitucionalidade* da lei, no referente à questão de criação de cargos. Nesse segundo ponto, ficou esclarecido, no julgamento, que não há criação de cargos públicos, porquanto os extranumerários apenas ficaram na condição de estáveis.

Entretanto, a questão ora em debate, neste julgamento, a meu ver, é relativa ao final do artigo 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954 que declara:

“Os extranumerários mensalistas da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco (5) anos de serviços público, ininterruptos, ou não, serão equiparados

*aos funcionários efetivos para todos os efeitos".*

Esse final: "serão equiparados a funcionários efetivos para todos os efeitos" é que está, a meu ver, ora em discussão. Até onde a expressão: "para todos os efeitos" atinge o direito dos autores? Estou, neste ponto, de inteiro acôrdo com a sentença apelada e com a fundamentação de voto do Sr. Ministro Relator.

Os extranumerários, segundo a lei, têm direito a salários iguais aos vencimentos dos funcionários efetivos, em idêntica situação. E, assim, deverão ser aumentadas as pagas dos extranumerários autores da presente ação, porquanto as referências por elas ocupadas serão transformadas em referências equivalentes aos padrões dos funcionários que exercem as mesmas funções.

O ilustre Sr. Ministro Relator, com a prudência que todos nós reconhecemos, esclareceu, em seu voto, uma questão que, no meu entender, é de grande importância para as decisões futuras em casos semelhantes: é a relativa aos extranumerários que já tenham remuneração igual à percebida pelos funcionários em situação idêntica.

Esses não serão, naturalmente, aumentados em razão de haverem outros extranumerários, como os ora autores, atingido os padrões de remuneração que elas já percebem. A ressalva é necessária para evitar que aquelas extranumerárias, atualmente com salário idêntico aos vencimentos de funcionários, se julguem com direito a novos aumentos.

Assim, Sr. Presidente, o que a lei quis, a meu ver, segundo a sentença e o voto do Sr. Ministro Relator, foi equiparar, para todos os efeitos, inclusive vencimentos, funcionários extranumerários exercendo funções idênticas.

Estou, pois, de acordo com o senhor Ministro Relator, negando provimento aos recursos.

#### VOTO

O Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA — Vencido quanto à prejudicial de inconstitucionalidade, nada me resta fazer, senão cumprir a lei. Continuo, todavia, na persuasão de que a mesma, além de inconstitucional, é altamente inconveniente ao serviço público.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1.<sup>a</sup> Turma em 29-11-56)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

À unanimidade negou-se provimento a ambos os recursos, com as advertências constantes do voto do Sr. Ministro Relator. — O Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA, que funcionou como vogal, votou com o Relator e o Revisor. — Presidiu o julgamento o Senhor Ministro HENRIQUE D'AVILA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 12 de fevereiro de 1957 — páginas ns. 549-52 — anexo ao n.º 36).

## *O Centenário de Woodrow Wilson*

O fim do ano de 1956 foi assinalado por várias comemorações nos Estados Unidos, no Brasil e em muitos outros países, relativas à passagem do centenário de nascimento de WOODROW WILSON, estadista americano cujo sonho de fraternidade universal resultou na Organização das Nações Unidas.

Vigésimo citavo presidente da nação americana, faleceu WILSON em 1924, enfraquecido e abatido, tendo sacrificado a saúde no intenso esforço de convencer sua pátria e o mundo, da necessidade de ser aceita uma Liga das Nações, poderosa e enérgica, que assegurasse a paz no mundo. Por seu imenso trabalho nesse sentido, foi-lhe conferido, em 1919, o Prêmio Nobel da Paz.

Dedicado, desde os primeiros anos, aos sadios princípios de bom governo, a êles permaneceu WILSON fiel até o fim de seus dias. Estava convencido que, mesmo se seu próprio país se recusasse a tomar parte na Liga, e se outros relutassem em dar-lhe a autoridade de que necessitava, haveria de chegar o dia em que as nações do mundo teriam de sucumbir, ou de se organizar contra a agressão.

Uma segunda guerra mundial, e vários conflitos menores vieram figurar na história depois de WILSON ter propugnado pela fraternidade universal. Hoje, as Nações Unidas, baseadas na mesma idéia por êle defendida em 1918, simbolizam cada vez mais o seu sonho de organização mundial. O nome de WOODROW WILSON é homenageado em todo o mundo. As recentes comemorações, incluindo reuniões públicas patrocinadas por entidades governamentais e por associações religiosas, cívicas e educacionais, exposições em bibliotecas, conferências e programas comemorativos, foram todas alusivas ao centenário que se iniciou com o nascimento de WILSON em Staunton, Estado da Virgínia, em 28 de dezembro de 1856.

A história dos ideais de governo de WILSON remonta à sua infância no sul dos Estados Unidos. Aos oito anos, em companhia do pai, ministro presbiteriano de uma pequena cidade, postou-se à porta do presbitério, observando a volta do exército derrotado dos Confederados. A passagem daquelas tropas feridas, doentes e exaustas, de volta a seus campos devastados pela guerra e a seus lares incendiados, causou-lhe uma impressão profunda e inesquecível sobre a inutilidade das guerras. Mais tarde, fêz o propósito de lutar pela sua extinção. Os anos de reconstrução que se seguiram ao conflito entre os Estados americanos, durante os quais crescia e se desenvolvia, decidiram-no a preparar-se para a carreira política, a fim de transformar em realidade os seus ideais.

Após uma infância tranquila nas cidades de Augusta, na Georgia, e de Colúmbia, no Estado da Carolina do Sul, matriculou-se WILSON na Universi-

dade de Princeton, onde se aplicou com afinco ao estudo de Direito Constitucional. Mais tarde, estudou Direito na Universidade da Virgínia; formou-se pela Universidade de John Hopkins, em Baltimore, iniciando sua carreira de professor no Colégio Feminino Bryn Mawr, na Pennsylvania. Suas atividades nessa instituição, e mais tarde na Universidade de Wesley, em Connecticut, valeram-lhe a reconhecida fama de escritor e conferencista de primeira ordem.

Em 1890 ingressou no corpo docente da Universidade de Princeton, e em pouco tempo conquistava a admiração de todos, ficando repleto o auditório de 400 lugares, tôdas as vêzes que se anunciaava uma palestra sua. Ao mesmo tempo, pronunciava conferências em outros pontos do país, e acompanhava atentamente os assuntos nacionais.

Eleito presidente da Universidade de Princeton em 1902, inaugurou uma série de melhoramentos que incluiam novos métodos de ensino. Ao proceder a uma revisão completa do currículo, teve ocasião de afirmar: "As idéias que professo para a universidade são de uma genuína democracia, e de seriedade nos estudos." Uma das reformas universitárias de WILSON provocou grande agitação entre os ex-alunos e no seio do corpo estudantil da instituição, originando comentários na imprensa de todo o país. WILSON achava que os clubes estudantis haviam dado origem a certas distinções de classes dentro da universidade, pois construiam sedes luxuosas, e os alunos se interessavam mais em pertencer aos clubes do que em adquirir conhecimentos. Embora fossem poucos os americanos interessados nos pormenores da vida estudantil dentro da universidade, muitos queriam saber, através dos jornais, por que processos o presidente de Princeton tencionava implantar a democracia em sua instituição. Por isso mesmo, liam sempre seus próprios artigos e as reportagens publicadas a respeito, e compareciam em grande número às suas conferências, pronunciadas em lugares bem distantes até, como o Colorado.

Depois da grande popularidade que lhe trouxe essa batalha universitária, WILSON foi escolhido candidato do Partido Democrático ao governo do Estado de Nova Jersey, sendo eleito em 1910. Seu programa, considerado àquela época como de liberalismo avançado, proporcionou uma boa administração a Nova Jersey, e valeu-lhe a indicação como candidato de valor, pelo Partido Democrático, as eleições presidenciais de 1912. Os outros candidatos nesta campanha eleitoral, que foi uma das mais notáveis da história americana, eram o presidente, candidato à reeleição, WILLIAM HOWARD TAFT, e o ex-presidente THEODORE ROOSEVELT.

Contava WILSON 56 anos quando foi eleito primeiro magistrado da nação americana. Antes mesmo de ser empossado, já havia planejado uma campanha cuidadosa para a introdução de reformas internas de grande importância. Tinha em mente uma série de medidas relativas às tarifas, ao sistema de crédito, aos monopólios, às propriedades rurais, ao trabalho e aos métodos de governo.

O estabelecimento de um sistema bancário federal, por meio da Lei de Reserva Federal, e a redução das tarifas alfandegárias contam-se entre as notáveis realizações de seu primeiro período presidencial. Conseguiu tantas vitórias que antes do término do período governamental havia realizado boa parte do programa delineado durante a campanha eleitoral. Talvez a melhor prova

da excelência dêsse programa esteja no fato de que, passados 25 anos, liberais e conservadores indistintamente, podiam aceitá-lo.

A guerra mundial de 1914-1918, porém, arrebatara na Europa durante o primeiro governo de WILSON. O segundo período, para o qual fôra reeleito em 1916, foi ocupado quase inteiramente pelos problemas internacionais, que substituiram os domésticos em suas preocupações. Durante os primeiros anos da guerra de 1914, WILSON se mostrava ansioso por manter a neutralidade americana. Mesmo depois do afundamento, pelos alemães, do navio inglês "Lusitânia", no qual perderam a vida muitos americanos, continuou êle em seus esforços no sentido de reunir representantes dos dois campos do conflito europeu, a fim de acertarem suas divergências. Mas em janeiro de 1917, Berlim anunciaava o reinício da guerra submarina sem restrições, atitude encarada particularmente pelo embaixador da Alemanha em Washington como uma declaração de guerra aos Estados Unidos. E tinha razão o embaixador. A 2 de abril do mesmo ano, o Presidente WILSON compareceu a uma sessão especial do Congresso para pedir a declaração de guerra, alegando que "era preciso tornar o mundo seguro para a democracia."

No que diz respeito à tática de guerra propriamente, WILSON não pretendia ser profundo conhecedor, mas chamou os melhores homens que pôde encontrar e deu-lhes completa autoridade. Insistiu em certas necessidades óbvias dos Aliados, como um comando unificado na França, e um sistema de comboio para acompanhar os suprimentos enviados da América.

Entrementes, WILSON preparava a paz. Na proposta de pacificação que delineou em mensagem ao Congresso, em janeiro de 1918, figurava um programa de quatorze Princípios. Oito dêles diziam respeito aos problemas específicos de diferentes nações. Os restantes estabeleciam a liberdade dos mares e do comércio, redução dos armamentos, solução imparcial para as exigências coloniais, a abolição dos tratados secretos e uma Liga das Nações.

Os quatorze Princípios têm sido considerados como algo mais do que uma base para as negociações da paz. Constituiram uma tremenda arma de guerra pelo efeito animador que tiveram sobre os povos oprimidos da Europa, estimulando-lhes a certeza de que uma paz justa seria possível. Nove meses depois, a Alemanha derrotada pedia a paz escudada nesses quatorze Princípios.

Logo após o Armistício, em fins de 1918, WILSON partiu para a Europa, a fim de dirigir os esforços para assegurar uma ordem mundial duradoura. Foi recebido pela população de Paris como "WILSON, o Justo". Na Itália, o entusiasmo popular foi ainda maior. Foi saudado com expressões de esperança em todos os países que visitou. O mundo passara a ver nêle um líder.

Durante meses WILSON trabalhou pela aprovação da cláusula relativa à Liga das Nações na Conferência da Paz, sem deixar que a doença e o cansaço enfraquecessem seu espírito combativo. Embora se mostrasse disposto a ceder quanto a fronteiras, colônias e direitos de comércio, foi intransigente em certos princípios básicos. O tratado final que levou de volta para a América em julho de 1919, embora encerrasse numerosos compromissos, ainda era a seus olhos um acôrdo satisfatório de paz.

Era mais do que um tratado de paz com a Alemanha. Continha como elemento intrínseco e inseparável a cláusula da Liga das Nações, que pela pri-

meira vez na história dispunha sobre a organização da cooperação mundial. Seu poder de persuasão, sua popularidade fizeram que a cláusula da Liga fosse aceita em toda a parte, exceto nos Estados Unidos. Mas mesmo em seu próprio país, o Senado se revelou favorável aos princípios básicos da Liga, e estava disposto a aprová-los com algumas emendas; WILSON, porém, não conseguiu assegurar a maioria de dois terços exigida pela Constituição dos Estados Unidos.

Lançou-se então o Presidente vigorosamente numa luta para levantar a opinião pública americana. Falava constantemente. A assistência mostrava-se de início reservada, por fim aclamava-o. Percorreu todo o país, falando em comícios, pedindo ao povo americano que aprovasse a Liga e aceitasse suas responsabilidades. Finalmente, quando parecia que estava prestes a vencer a batalha suprema de sua vida política, sofreu um insulto cerebral no Colorado. Paralítico, e em estado desesperador, voltou para Washington, abatido, e aparentemente derrotado. Nunca recuperou a saúde completamente.

A fé que tinha em seus princípios permaneceu inalterável. Em seu último discurso, pronunciado em 1923, depois de se retirar da vida pública, disse ao mundo: "Não sou daqueles que alimentam a menor ansiedade pelo triunfo dos princípios que sempre defendi. É tão certo que venceremos como é certo que Deus reina."

O primeiro monumento concreto erguido a WOODROW WILSON foi a sua grande criação, a Liga das Nações, cujas atividades se iniciaram a 10 de janeiro de 1920. Quando WILSON morreu, vinte e três países já pertenciam à Liga e dois se lhes vieram juntar mais tarde. Durante os 26 anos de sua existência, resolveu numerosos problemas de comércio e finanças, de trabalho e liberdade, de saúde, e da própria vida. Os departamentos econômicos e sociais da Liga foram pioneiros em muitos campos novos da cooperação internacional, e serviram de base à formação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Quando a Assembléia da Liga das Nações foi oficialmente dissolvida em 1946, seu patrimônio de esperanças, de ideais e de propriedade material passou à novel Organização das Nações Unidas. Seu último presidente, CARL J. HAMBRO, da Noruega, na derradeira alocução a seus colegas, assim se expressou: "Tudo o que possamos ter adquirido em experiência, todas as lições que possamos ter aprendido na Liga das Nações, nós o passamos à nova organização, ao novo edifício da cooperação internacional. Os desapontamentos e desilusões que sofremos talvez possam ser utilizados para cimentar a estrutura de um novo sistema de segurança mundial... e não nos esqueçamos, neste último momento de atividades na história da Liga, do nome do Presidente WOODROW WILSON, que será para sempre lembrado em Genebra."

#### CRONOLOGIA DE WOODROW WILSON

1856 — 28 de dezembro — Nascimento de THOMAS WOODROW WILSON em Staunton, Virgínia; terceiro filho do Reverendo JOSEPH RUGGLES WILSON e de JANET WOODROW WILSON.

1858 — Mudança da família para Augusta, na Georgia, onde o pai passa a ensinar no Seminário Teológico de Colúmbia; primeiros estudos de WOODROW (Tommy) numa escola e com professores particulares.

1873 — Admissão como membro da Igreja Presbiteriana de Colúmbia.

1875 — Setembro — Admissão à Universidade de Princeton.

1876-77 — Em Princeton, revelação de crescente interesse pela política; primeiras idéias de governo por meio de comissões no Congresso; publicação do primeirc artigo ("Príncipe Bismarck"), no *Nassau Literary Magazine*.

1879 — Junho — Formatura na Universidade de Princeton.

1882 — Junho — Instalação de escritório de advocacia com EDWARD I. RENICK, em Atlanta, na Georgia.

1883 — Abril — Encontro com ELLEN LOUISE AXSON em Rome, na Georgia; noivado a 16 de setembro. No outono — Admissão à Universidade de John Hopkins, para se dedicar a estudos superiores de História e Ciência Política.

1885 — Janeiro — Publicação do primeiro livro: *Congressional Government* (Govérno pelo Congresso). 24 de junho — Casamento com ELLEN LOUISE AXSON em Savannah, na Georgia.

1886 — Junho — Recebimento do diploma de Doutor pela Universidade de John Hopkins.

1888 — Nomeação de professor de História e de Economia Política da Universidade de Wesley, em Middletown, Estado de Connecticut.

1890 — Nomeação de professor de Jurisprudência e de Política da Universidade de Princeton.

1902 — Publicação de *A. History of the American People* (História do Povo Americano), em cinco volumes. 9 de junho — Eleiçāo para Presidente da Universidade de Princeton.

1905 — Lançamento do sistema pedagógico de Princeton; reorganização da estrutura administrativa da Universidade (a maior contribuição de WILSON à Educação).

1908 — Publicação de *Constitutional Government in the United States* (O Govérno Constitucional nos Estados Unidos).

1910 — Janeiro a julho — Apresentação como possível candidato dos Democratas ao Govérno de Nova Jersey. 8 de novembro — Eleição para governador de Nova Jersey com uma plataforma progressista.

1912 — 8 de janeiro — Discurso no banquete comemorativo do Dia de Jackson, em Washington. 2 de julho — Escolha, pela Convenção Nacional do Partido Democrático, para candidato à Presidência da República. 5 de novembro — Vitória nas eleições, comunicada às dez horas da noite.

1913 — 4 de março — Posse como Presidente dos Estados Unidos. ("Não é hoje um dia de vitória; é um dia de compromisso... Convoco todos os homens honestos, todos os patriotas, todos aquêles que olham para o futuro que cooperem comigo. Com a ajuda de Deus, não os desapontarei, desde que conte com o seu conselho e o seu apoio!"). 27 de outubro — Discurso na cidade de Mobile, no Alabama, renovando a promessa de não-intervenção nos assuntos latino-americanos. 23 de dezembro — Promulgação da Lei da Re-

serva Federal, talvez a mais alta expressão de legislação progressista na era de WILSON.

1914 — 4 de agosto — Proclamação da neutralidade americana com o irrompimento da Primeira Guerra Mundial. 6 de agosto — Morte de ELLEN AXSON WILSON. 8 de setembro — Proclamação consagrando o dia 8 de outubro às orações pela paz.

1915 — 7 de maio — Afundamento do navio de passageiros *Lusitânia*, por um submarino alemão, com a morte de 128 americanos, 21 de julho — Solicitação aos Ministros da Guerra e da Marinha de um programa de preparação adequada à segurança nacional. 1.º de setembro — “Promessa” da Alemanha aos Estados Unidos de que navios de passageiros não voltariam a ser torpedeados sem aviso prévio. 18 de dezembro — Casamento com EDITH BOLLING GALT.

1916 — 27 de maio — Discurso em assembléia da Liga Pró Paz em Washington, endossando pela primeira vez o propósito da Liga de criar uma sociedade das nações depois da guerra. 29 de agosto — Promulgação da Lei do Governo das Filipinas, concedendo maior liberdade e autonomia aos filipinos. 7 de novembro — Reeleição para Presidente. 18 de dezembro — Envio de uma proposta a todos os beligerantes, contendo advertências e solicitando termos para a paz.

1917 — 22 de janeiro — Discurso perante o Senado sobre a “paz sem vitória.” 2 de abril, às oito e trinta da noite — Comparecimento a uma sessão conjunta do Congresso, pedindo a declaração de guerra à Alemanha, pois “o mundo precisava de se tornar seguro para a democracia.” 7 de dezembro — Declaração de guerra, pelo Congresso, ao Império Austro-Húngaro.

1918 — 8 de janeiro — Mensagem ao Congresso, anunciando os famosos quatorze Princípios, o último dos quais contendo a primeira proposta oficial internacional para uma “assembléia geral das nações.” 11 de fevereiro — Mensagem ao Congresso, anunciando os Quatro Princípios para a base geral das negociações da paz. 27 de setembro — Declaração de que uma Liga das Nações é “indispensável instrumento” para assegurar a Paz e a Justiça. 30 de setembro — Mensagem ao Senado pedindo a aprovação da emenda constitucional assegurando o Sufrágio Feminino (A emenda, de n.º 19, foi ratificada a 18 de agosto de 1920). 6 e 7 de outubro — Solicitação da Alemanha e do Império Austro-Húngaro para que WILSON tome as primeiras medidas para a restauração da paz. 11 de novembro — Assinatura do Armistício. 4 de dezembro — Embarque para a Europa para assistir à Conferência da Paz.

1919 — 25 de janeiro — Acordo do Conselho dos Dez na Conferência da Paz para tornar a Liga das Nações a base do apaziguamento; escolha de WILSON para presidente da comissão encarregada de planejar a Liga. 4 de fevereiro — Apresentação do projeto da Cláusula da Liga das Nações à Conferência da Paz. (“Nasce algo de vivo”). 28 de fevereiro a 4 de março — Oposição no Senado americano à Cláusula da Liga, evidenciada pelo discurso e pelo projeto do Senador LODGE e por “ROND ROBIN”. 22 a 26 de março — Estudo de alterações na Cláusula da Liga, a fim de satisfazer certas objeções do Senado. 28 de junho — Assinatura do Tratado de Paz com a Alemanha em Versailles; partida de Paris, de volta aos Estados Unidos. 26 de setembro

— No Colorado, em viagem para Kansas: o primeiro derrame; volta para a Casa Branca. 3 de outubro — Segundo ataque; paralisia do lado esquerdo. 19 de novembro — Rejeição pelo Senado do Tratado de Paz, com ou sem as restrições de LODGE quanto à Cláusula da Liga. (“Com maior razão preciso de me restabelecer e tentar novamente convencer esta nação de sua grande oportunidade e maior responsabilidade.”)

1920 — 10 de janeiro — Fundação oficial da Liga das Nações. 19 de março — Votação do Tratado de Versailles no Senado: 49 votos a favor e 35 contra, faltando 7 para obtenção da maioria constitucional de dois terços. 10 de dezembro — Concessão do Prêmio Nobel da Paz a WILSON por seus esforços na criação da Liga das Nações.

1921 — 4 de março — Término do segundo período presidencial. Presença no Capitólio para a posse do Presidente eleito WARREN G. HARDING.

1923 — 11 de novembro — Último discurso das escadas de sua casa, em celebração ao Dia do Armistício.

1924 — 3 de fevereiro — Morte de WOODROW WILSON. 4 de fevereiro — Enterramento na Catedral de Washington.

## *Índices da Revista do Serviço Públíco de 1944-1956*

A organização e a publicação dos Índices anuais da *Revista do Serviço Públíco* estavam interrompidas desde 1943. Não cessavam, porém, as consultas de diferentes setores a respeito de matéria divulgada desde então, o que obrigava, inviávelmente, para atender a essas solicitações, a um renovado trabalho de pesquisa. Esses Índices não eram, pois, uma demasia ou luxo dispensável: respondiam a real necessidade — premente necessidade — dos que se interessavam em fazer o inventário bibliográfico de questões administrativas, já que as coleções da *Revista do Serviço Públíco* encerram matéria rica e variada sobre a experiência administrativa brasileira e a estrangeira.

A atual direção da *Revista do Serviço Públíco* preocupou-se muito naturalmente em atualizar êsses Índices, mas pouco teria logrado se a não prestigiasse desde o início, com apoio e compreensão, o responsável pelo Serviço de Documentação, Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO. Urgia, porém, contar com a colaboração dedicada de quem estivesse à altura de organizar, em bases tecnicamente satisfatórias, treze anos de Índices. Convidado a realizar o trabalho, o Assistente de Administração, SÍLVIO CORRÊA DE AVELAR — que em 1953 realizara cursos de aperfeiçoamento e treinamento, em Documentação, Informações e Relações Públícas, nos Estados Unidos — dêle se desincumbiu com segurança e brilho. Assim, podemos agora anunciar que, em pouco mais de seis meses, já estão publicados os Índices referentes a 1944 e 1945 e que se acham no Departamento de Imprensa Nacional, para próxima publicação, os relativos ao período de 1946 a 1955. Quanto ao Índice de 1956, será incorporado ao último número (n.º 3) do volume 75 (junho de 1957). Visa-se com isto possibilitar, aos assinantes e colecionadores da *Revista do Serviço Públíco*, a consulta rápida e fácil ao Índice dos números do ano anterior; mas dêle não deixará também de ser feita uma tiragem à parte, para distribuição a Bibliotecas e Repartições, que porventura se interessem em possuí-lo em separata.

O critério adotado na organização do trabalho foi o mesmo com que haviam sido elaborados os Índices da *Revista do Serviço Públíco* de 1937 a 1943, isto é, o da classificação por autores e por assuntos, que é o adequado e consagrado para obras dessa natureza. Deu-se especial atenção, porém, à discriminação da matéria, aumentando-se o número de entradas. A remissão a autores e assuntos versados no corpo dos artigos tornou-se mais profusa e minuciosa, o que — espera-se — corresponderá a um interesse real dos consulentes.

## XI Congresso Internacional de Organização Científica

REALIZA-SE em Paris, de 24 a 28 de junho próximo, o XI Congresso Internacional de Organização Científica, patrocinado pelo *Comité National de l'Organisation Française* (C.N.O.F.) no qual serão apresentados, por diversos países, temas, assim distribuídos: 1.º) A difusão dos princípios e dos métodos de alta direção das empresas — Alemanha Federal; 2.º) Problemas da segurança de emprêgo e suas incidências — França; 3.º) A preparação científica das decisões (*Operational Research*) — Estados Unidos; 4.º) Simplificação e medida do trabalho para o aumento da produtividade — Suíça; 5.º) O desenvolvimento do automatismo na indústria — Estados Unidos; 6.º) Contribuição do estudo dos mercados à orientação das atividades das profissões e da economia do país — Itália; 7.º) Que se pode esperar das informações entre as associações profissionais, as empresas e a administração pública — Inglaterra; 8.º) A administração pública: seus métodos de trabalho e suas relações com o público — Canadá; 9.º) Difusão da Organização Científica na agricultura e seus resultados (Indústrias agrícolas, sindicatos, cooperativas, etc.) — Dinamarca; 10.º) As formas de cooperação no circuito da distribuição, do produtor ao consumidor — Bélgica; 11.º) A organização doméstica, a serviço das coletividades públicas e privadas — França.

Vinte e sete nações far-se-ão representar no certame, esperando-se o comparecimento de mais de três mil delegados, entre os quais, chefes de empresas e técnicos de indústria, do comércio, dos transportes, da agricultura, de serviços públicos, de sindicatos operários, etc..

Na sua parte social-científica, o XI C.I.O.C. organizou amplo programa, do qual constam o conhecimento de Paris e outras cidades da França, excursões às várias indústrias do país, bem como uma exposição intitulada "Monografia em fotografia", na qual as empresas francesas mostram os mais recentes e importantes progressos registrados em sua organização, o que deve constituir verdadeira fonte de que poderão jorrar idéias práticas, passíveis de aplicação.

Convém relembrar aqui que o X Congresso Internacional de Organização Científica teve lugar no Brasil (São Paulo), em 1954, tendo sido patrocinado pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho (I.D.O.R.T.),

entidade filiada ao *Comité Internacionai de l'Organisation Scientifique* (C. I.O.S.); com sede em Ginebra, Suíça.

O I.D.O.R.T., sociedade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, constituída de pessoas físicas e jurídicas que se interessam pelos problemas de organização, tendo por objetivo estudar, difundir e aplicar os princípios, métodos e normas de organização científica do trabalho, no intuito de aumentar o bem estar social, cooperando para o crescimento da eficiência e elevação da produtividade, promoverá ainda para o XI Congresso Internacional de Organização Científica a organização da caravana que representará o Brasil.

## *Liberdade Religiosa no Brasil*

RECEBEU o nosso colaborador GEORGES D. LANDAU, do Chefe do Departamento Político e Cultural, do Ministério das Relações Exteriores, a seguinte carta que temos a satisfação de transcrever para os leitores da *Revista do Serviço Público* pois através dela poder-se-á avaliar a importância do trabalho sob o título em epígrafe por nós divulgado no número de junho (Vol. 71 — n.º 3) do ano próximo passado:

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

RIO DE JANEIRO

Em 9 de novembro de 1956.

DPO/602. (04)

Ao Ilustríssimo

Senhor Georges D. Landau

Rua Siqueira Campos, 29

Rio de Janeiro, D.F.

Tenho a honra de acusar recebimento de sua carta de 31 de julho último, pela qual informa ter sido incumbido pelo Doutor Henrique Lemle de atender à solicitação que o Ministério das Relações Exteriores enviou a Sua Senhoria com respeito a esclarecimentos sobre as formas de descriminação ainda subsistentes no campo da liberdade religiosa no Brasil. Igualmente recebido foi o valioso e proficiente estudo de Vossa Senhoria sobre os fundamentos jurídicos da liberdade de cultos.

2. Ao agradecer-lhe vivamente o interesse e a dedicação com que se aplicou ao estudo da matéria, desejo informá-lo de que o trabalho de Vossa Senhoria será encaminhado às Nações Unidas como anexo a resposta brasileira. Creio que este será um modo de dar a Monografia a divulgação a que faz jus e possibilitar a outros estudiosos acesso ao material que, em sua pesquisa, Vossa Senhoria arrolou.

Aproveito a oportunidade para apresentar os protestos de estima e consideração com que me subscrevo  
de Vossa Senhoria

ass.: O. DE CARVALHO E SOUZA

Chefe, interino, do Departamento Político e Cultural.

## **NOTAS BIBLIOGRÁFICAS**

MANGABEIRA, JOÃO (Relator), *Poder Legislativo (Estudos Constitucionais)*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1956.

Em prosseguimento às suas atividades, o Instituto de Direito Público e Ciência Política (I.D.P.C.P.), da Fundação Getúlio Vargas, realizou quatro mesas-redondas relativas ao Poder Legislativo e, como consequência, editou mais um volume.

É desnecessário assinalar a importância da matéria nos dias que correm, uma vez que nos setores políticos em geral se fala com insistência na necessidade de reformar a estrutura e as funções do Poder Legislativo, quando se fizer uma revisão constitucional.

Neste trabalho, merece que sejam inicialmente assinalados dois aspectos: primeiro, que ele foi relatado por um jurista do porte de João MANGABEIRA, que além de possuidor de competência indiscutível, traz grande experiência no trato da matéria, pois que foi deputado em mais de um legislatura; e segundo, porque nos debates travados nas quatro mesas-redondas tomaram parte juristas e deputados dos mais capazes, como por exemplo, THEMISTOCLES CAVALCANTI, VICTOR NUNES LEAL, CARLOS MEDEIROS SILVA, HERMES LIMA, BARBOSA LIMA SOBRINHO, BILAC PINTO, GUSTAVO CAPANEMA, NESTOR DUARTE, SEABRA FAGUNDES, JOSÉ AUGUSTO, ORLANDO DE CARVALHO etc..

As sugestões prévias de JOÃO MANGABEIRA (e que foram objeto debates) referem-se, primeiro, à abolição ou transformação do Senado, passando, neste caso, a ser “órgão revisor dos projetos da Câmara, que não poderão ser rejeitados, mas apenas emendados” e perda de mandato do deputado ou senador que deixar o Partido pelo qual foi eleito ou se foi dêle expulso pela Convenção Nacional. Isso se prende à estrutura e função do Poder Legislativo. A segunda outra parte das sugestões prende-se ao funcionamento da Câmara e do Senado; e a terceira, finalmente, ao tormentoso problema da “delegação de poderes”.

Seria longo especificar os pontos de vista variados dos debatentes, em problemas tão complexos. Lembraremos, todavia, que o Relator JOÃO MANGABEIRA é “unicameralista” e, como tal, à semelhança de KELSEN, advoga a abolição do Senado, já que o “sistema unicameral é a base mesma da democracia”; e não sendo isso possível, JOÃO MANGABEIRA defende a transformação do Senado nos termos das sugestões prévias que apresentou.

Com esta parte e as demais relativas à perda de mandato pelo deputado, além do funcionamento do Congresso, pode-se verificar neste volume o número de problemas que necessitam de estudo e consideração para aperfeiçoar o nosso imperfeito poder legislativo e, com isso, dar vida nova ao que chamamos democracia brasileira.

A experiência diária demonstra exatamente que a democracia brasileira está à espera de ser *realizada* por todos os poderes do Estado, e ao Legislativo, sem dúvida, compete a maior responsabilidade. O trabalho editado pelo I.D.P.C.P. é uma espécie de chamada de atenção para os homens públicos e especialmente para os políticos: ele mostra que há muita coisa digna de discussão e aperfeiçoamento. A presença dêste livro é a prova de que um órgão privado já iniciou o trabalho que, pelo seu conteúdo, deve interessar aos responsáveis pelo destino do Brasil.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

*Associação Brasileira de Normas Técnicas — Subcomissão de Gases — LP — Boletim de aditamento às normas referentes à Terminologia e Generalidades sobre especificações e ensaios. — 1956.*

*Boletim da Contadoria Geral da República — Órgão oficial da Contadoria, segundo a Lei n.º 1.520, de 24 de dezembro de 1951. Ano XXXII — Número 238 — setembro de 1956, Rio de Janeiro — Brasil. Ano XXXII n.º 239-40 — out-nov. de 1956.*

*Boletim Informativo — Publicação mensal dos Serviços Articulados de Fomento da Produção Animal em Minas Gerais. Ano I — Número 9 — dezembro de 1956.*

*Comércio de Cabotagem do Brasil — Publicação do Serviço Estatístico e Financeiro; do Conselho Nacional de Estatística do I.B.G.E., juntamente com o Ministério da Fazenda, relativa ao período de 1953-54. — Rio de Janeiro — Brasil.*

*I.D.O.R.T. — Revista de organização e produtividade — n.º 297-298 — Ano XXV — setembro e outubro de 1956 — São Paulo — Brasil. Ano XXV — N.ºs. 299-300 — São Paulo — Brasil. Novembro e dezembro de 1956.*

*VI Recenseamento Geral do Brasil — 1950 — Estado de Alagoas — Censos Econômicos — Série regional — Vol. XVIII — Tomo 2 — Rio de Janeiro — Brasil — 1956 — Publicação do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E.*

*VI Recenseamento Geral do Brasil — 1950 — Estado do Ceará — Censos Econômicos — Série regional — vol. XIV — Tomo 2 — Rio de Janeiro — Brasil — 1956 — Publicação do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E.*

*VI Recenseamento Geral do Brasil — 1950 — Estado do Espírito Santo — Censos*

*Econômicos — Série regional — Vol. XXII — Tomo 2 — Rio de Janeiro — Brasil, 1956 — publicação do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E.*

*VI Recenseamento Geral do Brasil — 1950 — Estado do Pará — Censos Econômicos — Série regional — Vol. X — Tomo 2 — Rio de Janeiro — Brasil — 1956 — Publicação do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E.*

*VI Recenseamento Geral do Brasil — 1950 — Estado da Paraíba — Censos econômicos — Série regional — Vol. XVI — Tomo 2 — Rio de Janeiro — Brasil — 1956 — Publicação do Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E.*

*Revista Brasileira de Estudos Políticos — Publicação semestral da Universidade de Minas Gerais — n.º 1 — Vol. I — dezembro de 1956 — Belo Horizonte — Minas Gerais — Brasil.*

*Revista da Escola de Minas — Publicação técnica sob os auspícios do Diretório da Escola Nacional de Minas e Metalurgia da U.B. — Vol. XX — N.º 6 — dezembro, 1956 — Ouro Preto — Minas Gerais — Brasil.*

*Rodovia — Única revista brasileira de técnica e divulgação rodoviária — Ano XVIII — outubro, 1956 — n.º 200 — Rio de Janeiro — Brasil — Publicação da Companhia Telefônica Brasileira — n.º 4 — 1956 — São Paulo — Brasil.*

*Revista Municipal de Engenharia — Órgão da Secretaria Geral de Viação e Obras e do Departamento de Estradas de Rodagem da P.D.F. — Vol. XXII — outubro-dezembro de 1955 — N.º 4 — D.F.*

*Revista dos Tribunais — Publicação bimestral de doutrina, jurisprudência e legislação — Vol. 54 — N.º 3 — novembro-dezembro de 1956 — Bahia — Brasil.*

## **COLABORAM NESTE NUMERO**

**JURANDYR COELHO** — Auditor do Tribunal de Contas, por concurso. Ex-Assistente de Administração, tendo chefiado a Seção de Pesquisas da D.O. do D.A.S.P. Organizador da Coletânea de ensaios: *Teoria e Processo do Orçamento*, publicada pelo S.D. do D.A.S.P.

**BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHLICH** — 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.

**HUMBERTO BALLARINY** — Superintendente do Instituto de Puericultura da U.B. Professor do Curso de Organização e Administração Hospitalar do Ministério da Saúde e Consultor da Organização e Administração Hospitalar da L.B.A. e da Santa Casa de Misericórdia. Encontra-se atualmente, nos Estados Unidos, a convite do Governo norte-americano.

**GEORGES D. LANDAU** — Assistente de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. O trabalho que se publica neste número foi apresentado como estágio para obtenção do certificado de aproveitamento no Curso de Extensão Universitária sobre "Direito Diplomático" da Faculdade Nacional de Direito da U.B.

**ANÍZIO TEIXEIRA** — Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos; Ex-Diretor da Instrução Pública da Bahia e do Distrito Federal. Autor de várias obras sobre questões sociológicas e educacionais.

**ANTÔNIO C. CORTÉS** — Advogado Colombiano, Curso de Ciências Econômicas. Especialista em Direito Administrativo. Autor da Obra *Derecho Municipal Colombiano*. Ex-Secretário de Obras Públicas (1952-1953) do Governo Colombiano. Atualmente radicado no Brasil.

**ANTÔNIO DE LORENZO NETTO** — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios, Professor de Legislação Municipal da Escola de Sociologia de São Paulo (1952); especialista em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL  
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1957

REVISTA  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editedo pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de Dezembro de 1939)

Diretor - AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

*Redação e Administração*

TELEFONES: Redação .....	42-7937
	22-9961 Ramal 515
Administração ...	22-9961 » 527
Expedição .....	42-7141
	22-9961 » 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

*E x p e d i e n t e*

Assinatura anual .....	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 200,00
Número avulso .....	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita únicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

## FERROVIAS ELETRIFICADAS BRASILEIRAS

NÚMERO DE ORDEM CRONOLÓ- GICA	ESTRADAS DE FERRO	EXTENSÃO DAS LINHAS EM KM			ANO DA ELETRIFI- CAÇÃO
		TOTAL	ELETRIFICADAS	%	
1. <sup>a</sup>	Corcovado.....	4,00	4,00	100	1910
2. <sup>a</sup>	Morro Velho.....	8,00	8,00	100	1914
3. <sup>a</sup>	Ramal Férreo Campineiro.....	28,00	28,00	100	1920
4. <sup>a</sup>	Companhia Paulista.....	2.155,00	425,00	20,9	1922
5. <sup>a</sup>	Campos do Jordão.....	47,00	47,00	100	1924
6. <sup>a</sup>	E. F. Votorantim.....	14,00	14,00	100	1928
7. <sup>a</sup>	Rêde Mineira de Viação.....	3 989,00	333,00	8,3	1929
8. <sup>a</sup>	Central do Brasil.....	3 591,00	189,00	5,2	1937
9. <sup>a</sup>	Sorocabana.....	2.171,00	365,00	16,8	1943
10. <sup>a</sup>	Santos — Jundiaí.....	189,00	87,00	62,5	1950
11. <sup>a</sup>	Paraná — Santa Catarina.....	2 594,00	36,00	1,38	1953
12. <sup>a</sup>	E.F. Leste Brasileiro.....	Em eletrifi- cação	—	—	—
TOTAL.....		14 740,00	1 563,00	10,6	

NOTA — As ferrovias aparecem em ordem cronológica de entrada em tráfego e os números de quilômetros foram arredondados.

DASP - BIBLIOTECA  
B R A S I L I A