REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

R. S. P. ★ VOL. 74 - N.º 2 - p 155 a 256 ★ RIO DE JANEIRO ★ FEVEREIRO 1957

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Antônio Barsante dos Santos

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Wilson de Souza Aguiar

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Augusto de Rezende Rocha

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

(Decreto-lei n, 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

NO XX — FEVEREIRO - 1957 — VOL. 74 - N 2

SUMÁRIO

Págs.

EDITORIAL

Aniversário 157

ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

Os meios do Estado Moderno — Augusto de Rezende Rocha 160

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Organização

Análise das Principais Teorias de Organização — Beatriz Marques de Souza Wahrlich 175

Pessoal

Da condição jurídica dos Cônsules — Geraldo Eulálio Nascimento e Silva 189

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Assistência Social

A Prostituição — Geraldo de Menezes Côrtes 211

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Município Colombiano e o Município Brasileiro — Antônio C. Cortés 223

Análise da situação financeira de São Bernardo do Campo — Antônio Delorenzo Neto 229

Págs.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

PARECERES

Consultor Geral da República

Nomeação de Catedrático de Direito Judiciário Civil na Faculdade Nacional de Direito da U.B. 234

Vencimentos de ocupantes de cargo em comissão por mais de 10 anos 235

Pedido de disponibilidade remunerada de servidor do extinto Território de Ponta Porã, com fundamento da Lei nº 125, de 1947 236

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Disponibilidade com fundamento na Lei nº 125, de 1947 237

Servidor público federal estável para desempenho de mandato legislativo estadual ou municipal 239

Licença Especial — sua regulamentação, concessão em períodos parcelados 240

A ausência em virtude de licença com fundamento no art. 107 do E. F. (licença a gestante não determina a perda da função gratificada) 242

Comissão de Acumulação de Cargos

Legítima a acumulação de cargo de Professor Catedrático da cadeira de Evolução e Conjuntura Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Recife com o cargo de Professor da cadeira de Sociologia do Instituto de Educação do Estado de Pernambuco 244

Lícita a acumulação de Professor Catedrático da cadeira de Pomi-Horti-Silvicultura da Escola Superior de Agricultura com o cargo de Reitor de Universidade Rural 245

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Emprêsa incorporada ao Patrimônio Nacional; não responde o Estado por atos ilícitos anteriores à encampação 247

Mandado de Segurança; não é concessível quando se trata de fatos controvertidos e duvidosos 248

Tribunal Federal de Recursos

Estabilidade de servidor público em serviço de guerra 250

Aposentadoria com vencimentos integrais; funcionário que já pertencia em caráter efetivo aos quadros do funcionalismo público à época do advento da Constituição de 1934 251

NOTAS

Notas Bibliográficas

La planification municipale — Antônio Delorenzo Neto 253

Colaboram neste número 256

Aniversário

COMPLETA *neste número a direção atual da* "Revista do Serviço Público" *um ano de atividades. A ocasião é propícia a um retrospecto crítico, a ver se não desmereceu da tradição brilhante das anteriores, que lograram, em quase vinte anos de publicação ininterrupta, situá-la destacadamente no panorama da cultura brasileira.*

Surgiu a "Revista do Serviço Público", *antes de tudo, com o propósito confessado de arejar o ambiente intelectual do país em questões administrativas. E torna-se difícil, para os que não têm vivo o senso de perspectiva histórica, apreciar devidamente o grau de progresso alcançado pelo serviço público brasileiro graças à sua contribuição.*

O Brasil passou, realmente, nas duas últimas décadas, por tais transformações, mas, ao mesmo tempo, viu crescer tanto e nos mais variados setores a intervenção do Estado (foi um bem? foi um mal?) que não será descabido dizer-se que os aspectos político-administrativos de seu desenvolvimento acabaram por adquirir maior relêvo que os referentes à própria evolução social ou econômica. Muitos não concordarão com o asserto; mas talvez não possam rejeitá-lo, se dissermos que foi pelo menos da esfera administrativa — na complexidade de seus problemas e de suas questões — que aquela evolução social e econômica mais claramente repercutiu.

Ora, a "Revista do Serviço Público", *nesse período, tornou-se muitas vêzes um instrumento ativo, mas invariàvelmente um espêlho fiel das alterações que se registraram na Administração pública federal. Em suas páginas, por isto mesmo, passaram a abeberar-se*

os estudiosos de nossas instituições, tão intimamente ela se incorporou à vida administrativa brasileira.

Divulgaram-se em suas colunas, durante vinte anos, autores pouco familiares até mesmo à nossa elite intelectual. Veicularam-se soluções administrativas estrangeiras, bem como pesquisas em que elas se basearam; umas e outras em geral se refletiram, mais tarde, em nossa organização. Debateram-se problemas que, sem dúvida, continuam sem formulação exata, mas que ainda mais obscuros seriam se não houvéssemos beneficiado dessa discussão. Em suma, a "Revista do Serviço Público" sempre foi, desde o seu primeiro número, com vicissitudes naturais a qualquer criação viva, uma tribuna franqueada a todos que desejassem, com ética e equilíbrio, discutir questões de interêsse público.

Neste último ano, pôde a "Revista do Serviço Público", sem bulha nem matinada, tornar conhecidos no Brasil, através de um planejamento sistematizado e em traduções honestas e escrupulosas, ensaios políticos, sociológicos ou sôbre questões administrativas, de autores como SAUVY, BURDEAU, VEDEL, LYNN SMITH, DON BURROWS e outros. Examinaram-se, através da contribuição de vários colaboradores, problemas econômicos e financeiros da importância do salário mínimo, da distribuição dos lucros das emprêsas, do impôsto sôbre lucros extraordinários, da escala-móvel, da produtividade, da inflação, etc. Agitaram-se problemas educacionais graças à colaboração de algumas das nossas maiores autoridades. Consagrou-se um número exclusivamente à questão fundamental da Reforma Administrativa, o qual constituirá, presumìvelmente, um repositório de informações e de referências da mais alta utilidade para o administrador, o político, o economista e o sociólogo. Publicou-se notável contribuição técnica sôbre abastecimento de água a pequenas comunidades, a par de conferências modelares, como a do Embaixador SOUZA GOMES sôbre o primeiro decênio de atividades das Nações Unidas, ou a de RAUL LIMA sôbre opinião pública. Reavivou-se o interêsse pelas questões relativas ao tráfego urbano e encerrou-se a publicação de um trabalho talvez único no gênero,

como é O Tráfego e sua repercussão no Urbanismo, *de autoria do Cel.* MENEZES CORTES.

Finalmente, com relação aos problemas pròpriamente administrativos, divulgaram-se o Manual de Simplificação do Trabalho, *de* JOSÉ RODRIGUES DE SENNA, *e ensaios que, em questões de Administração Municipal, Geral ou Específica, ou de Direito Administrativo constituem subsídios expressivos à melhor compreensão e possível solução — ao menos provisória — dessas questões.*

Não é sem certo travo de melancolia, contudo, que vemos subestimada ou incompreendida — algumas vêzes por quem mais aparelhado devia estar para tal aferição — a tarefa honesta e construtiva de vulgarização cultural a que se vem entregando o Departamento Administrativo do Serviço Público *através da* "Revista do Serviço Público". *"Raio não cai em pau deitado", costumava dizer* AFRÂNIO PEIXOTO *àqueles que, vendo seu trabalho negado ou vilipendiado, sentiam a dúbia tentação do desespêro. Eis o consôlo que pensamos nos seja lícito repetir à passagem dêste aniversário que, se nos permite a constatação do dever cumprido, também nos convida a melhorar.*

Os meios do Estado Moderno (*)

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA
(Técnico de Administração do D.A.S.P.)

I

A participação do Estado moderno no processo econômico e o princípio do mínimo sacrifício coletivo como hierarquizador dos meios para que apela o Estado.

O traço mais importante da evolução política e econômica do século XIX é, talvez, o alastramento por tôda a Europa da ideologia liberal da Revolução francesa, associada às várias modalidades do capitalismo e da técnica. Historiadores econômicos, como LILIAN KNOWLES, ou filósofos políticos e sociais, como ORTEGA Y GASSET, são unânimes no depoimento que oferecem a respeito. (1) No entanto, o combate que o coletivismo, por seu turno, moveria à democracia liberal e à propriedade privada — procurando embora conservar a técnica — não é traço menos importante.

Sem dúvida, as grandes potências continentais logo de início opuseram resistência organizada àquela propagação; nada, porém, seria mais inútil. Não se viveram debalde os dias sangrentos do Terror nem os anos do Império, em que, paradoxalmente, as águias napoleônicas serviram de veículo, por onde passavam, aos princípios liberais dos ROUSSEAU e dos ROBESPIERRE. Não se haviam, por outro lado, substituído em vão as distinções jurídicas por distinções econômicas, (2) graças às quais os *self made men*, pelas suas qualidades pessoais, reivindicavam direitos nunca antes invocados. Nem as grandes invenções dos fins do século XVIII, que decorreram do ininterrupto progresso

---

(*) Capítulo III da Tese *Orçamento-plano econômico-financeiro*, ainda inédita e apresentada pelo autor, em maio de 1943, como requisito parcial, ao terceiro concurso de Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P. O texto agora publicado reproduz o que foi submetido à Comissão examinadora, com a inclusão de algumas notas tomadas pelo Autor para a defesa oral da Tese (novembro de 1943); a remissão a essas notas é feita com números romanos, para que não se confundam com as que integram o próprio texto.

(1) JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *La Rebelion de las Masas*, 4.ª edição, Espasa Calpe Argentina, S.A., 1941, pp. 21 a 95; LILIAN KNOWLES, *Industrial, and Commercial Revolutions in Great Britain during the 19 th. Century*, Georges & Sons, Ltd. 1937, v. Prefácio e Parte I, Introdução, especialmente p. 8.

(2) HENRI SÉE, *Les Origines du Capitalisme moderne*, Librairie ARMAND COLIN, Paris, 1936, pp. 183-189.

científico que se vinha acumulando há tanto tempo, e de condições históricas mais favoráveis, deixaram de determinar as transformações culturais inerentes a qualquer invenção. Se é verdade, pois, — como observou PIERRE DE LA GORCE (3) — que NAPOLEÃO pelo excesso dos seus erros tornou a Restauração necessária e pelo esplendor crescente da sua glória foi o dissolvente da monarquia, êste último efeito se generalizou muito mais — pensamos nós — devido à firme crença na fôrça e na verdade dos princípios famosos, a qual não deixou de animar a burguesia européia desde as primeiras décadas do século. Era essa crença, aliás, uma paciente estratificação que se processara em tôda a centúria anterior e não poderia ser tão fàcilmente extirpada, sobretudo pelas antigas classes privilegiadas, que, sem noção dos seus interêsses coletivos, (4) em grande parte concorreram para a eclosão dêsse estado de espírito. (5) Só a consciência que a classe operária fôsse progressivamente adquirindo dos interêsses que lhe eram próprios — já pelas associações sindicais ou pelas cooperativas, já pela teimosa doutrinação coletivista — haveria de transformar convicções tão robustas. A intransigência altaneira de CARLOS X, METTERNICH, o Congresso de Viena e a Santa Aliança; DE BONALD e DE MAISTRE; Aix-la Chapelle; Verona e a invasão da Espanha; Laybach; Troppau — foram, conseguintemente, estágios de um reacionarismo ativo, mas frustrado, que viria a ser ultrapassado em definitivo pelas Revoluções de 1830 e 1848. Estas, na verdade, prolongam, completam ou retificam, já influenciadas pelo coletivismo, o movimento liberal esboçado em 1789, e procuram assegurar — porque repercutiram em todo o continente — a consecução generalizada da igualdade política e social, depois da jurídica, que fôra tão estrepitosamene obtida na madrugada de 4 de agôsto. (6)

A primeira metade do século XIX, assim, é um período revolucionário em que a vida política dos povos europeus tenta em vão accmodar-se àquelas constituições idealmente nobres, concebidas *more geometricus* pelo otimismo liberal ortodoxo. É também a época em que as invenções de WATT, TREVETHICK e STEPHENSON; ARKWRIGHT, HARGREAVES, CROMPTOM e CARTWRIGHT; MC ADAM e outros, entram a remodelar a pouco e pouco a vida social, suscitando problemas até então desconhecidos. É o período por excelência de adesão às virtudes mágicas, na política e na economia, do *"laissez fare, laissez passer"*. Mas é também a época do surto coletivista, encabeçado pelos SAINT SIMON, pelos FOURIER e pelos ROBERT OWEN, (7) e continuado pelo socialismo nas suas várias gradações.

---

(3) PIERRE DE LA GORCE, *La Restauration*. LOUIS XVIII, Plon, Nourrit et fils, Paris, 1926; v. o Prefácio.

(4) HENRI SÉE, *op. cit.* p. 185.

(5) A. MATHIEZ, *op. cit., vol. cit.* cap. I; veja-se sobretudo a observação sôbre a atitude da nobreza em relação a BEAUMARCHAIS; daí a conclusão: "A Revolução estava feita nos espíritos muito antes de traduzir-se nos fatos, e dentre os seus responsáveis cumpre a justo título lembrar aquêles que serão as suas primeiras vítimas" (p. 15).

(6) E. LIPSON, *Europe in the* 19 *th, Century*, 4.ª edição, A. and. C. BLACK; v. o cap. I que sintetiza a história da França durante o século passado; LILIAN KNOWLES, *op. cit.*, p. 7.

(7) JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *op. cit., loc. cit.*

Foi o liberalismo, todavia, um inteiriço corpo de doutrina, que lograsse aplicação universal?

A corrente francesa do liberalismo, que tão profunda influência exerceria nos demais países, especialmente nos americanos — conforme acentuou RENÉ GONNARD (8) — era menos individualista que a sua congênere inglêsa; caracterizava-se pelo negativismo e pela repulsa à intervenção do Estado, mesmo nas atividades mais pequenas; fazia apologia do seu absenteísmo; e nunca deixou de defender a propriedade como princípio absoluto. Se desejássemos um efeito exemplar do racionalismo do século XVIII, certo não poderíamos encontrar outro melhor. Històricamente, contudo, logo se verificou que a aplicação dos seus princípios não vinha desacompanhada de graves danos.

Já o liberalismo inglês — que não tinha a lembrança relativamente recente do absolutismo bourbônico ou da prepotência napoleônica — admitia de bom grado o apêlo ao Estado, desde que se fortalecesse positivamente o indivíduo; zelava pela propriedade não como princípio, mas como condição de desenvolvimento do indivíduo; assimilava ao seu ideário, com vivo senso de oportunidade, o livre-cambismo e a abolição da escravatura, porque a ilha se havia transformado, graças à Revolução Industrial, em *workshop of the world;* e logo que a concorrência internacional cobrasse alento no fim do século, não tardaria em abandonar as inabaláveis convicções do passado e transformar-se em imperialismo místico e militante.

O liberalismo francês era dogmático e teórico, absoluto, talvez mesmo desinteressado, continua RENÉ GONNARD; manteve sempre uma atitude polêmica e não-conformista ante o Estado; aceitou o livre-cambismo como "harmonia econômica", sem atentar nas condições reais em que iria funcionar. Alheando-se da realidade, forçosamente sucumbiria como sucumbiu.

A prodigiosa docilidade da facção liberal inglêsa — teóricos e estadistas — às condições econômicas de cada período, fêz, no entanto, com que se não preocupasse em ser coerente. Jamais se aliou, com efeito, incondicionalmente, aos princípios do *"laissez faire"*: sua política econômica variava segundo as circunstâncias. E os maiores espíritos que a Inglaterra produziu na época exemplificam essa plasticidade, com a única possível exceção de SPENCER — desde ADAM SMITH, "cujo não intervencionismo não tem caráter rigoroso nem dogmático", "cujo liberalismo é oportunista", (9) até STUART MILL, que "nunca pregou o "laissez faire" como dogma absoluto". (10)

O liberalismo inglês, portanto, foi uma sistematização inteligente e hábil dos interêsses da nação em um momento histórico, e COBDEN, com a sua campanha infatigável contra as *"corn-laws"*, é talvez a expressão máxima dêsse oportunismo realista. Daí a conclusão de LASKINE: "admiràvelmente ajustado às circunstâncias particulares da economia inglêsa nacional na primeira me-

---

(8) RENÉ GONNARD, *Histoire des doctrines économiques*, vol. II, *De* QUESNAY *à* STUART MILL; 2.ª edição, Librairie Valois, Paris, 1927, cap. VI, pp. 267-270.

(9) RENÉ GONNARD, *op. cit.*, p. 171.

(10) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. I, p. 57.

tade do século XIX, (o liberalismo e o livre cambismo eram) apenas uma manifestação temporária da mentalidade britânica". (11)

A atitude inglêsa, no que tinha de sólido senso prático, não tardaria em ser imitada pelos outros países — Estados Unidos, por exemplo (I) — que acabaram por compreender a inconveniência de adotarem uma política econômica que só consultava aos interêsses especialíssimos de determinado país, isto é, da própria Inglaterra. E a evangélica e despeitada pregação de LIST, nesse sentido, foi de indisfarçável significação.

Todavia, à proporção que se evidenciavam os males oriundos das concepções francesas e da política econômica que favorecia a técnica industrial inglêsa, a crítica socialista ia abrindo caminho. Não nos interessa agora indagar se acaso não trazia também vícios de origem e se foi um bem ou um mal. Limitemo-nos a relembrar a sua conhecida ação sôbre o pensamento e a vida prática durante quase todo o século. (II)

O desenvolvimento do socialismo, que se deu especialmente na França, prosseguindo o admirável surto intelectual do século XVIII, (12) a princípio não teve realmente importância senão teórica. Não conseguiu empolgar a Inglaterra, já tão industrializada, como seria lícito esperar; e, mesmo na França, só interessou a operários da pequena indústria, cuja situação continuava a mesma desde o antigo regime. (13) No entanto, de tôdas as influências que fecundaram o ambiente intelectual europeu no século passado, nenhuma seria mais poderosa que a das idéias socialistas. O próprio liberalismo deixou impregnar-se por elas e todos sabem que a legislação social e trabalhista — que MARX, aliás, julgava inútil paliativo — foi uma brecha que se abriu na cidadela da ortodoxia liberal. Atrás dessa transigência inicial, mínima na aparência, precipitar-se-iam outras. E o Estado entraria no século XX já tão sobrecarregado de novas funções, que a custo nêle reconheceríamos o *Etat gendarme* ou o *Wohlfarstaat* de algumas décadas antes. Será então legítimo coscluir que o Estado de hoje está socializado ou em vias de tornar-se? Evidentemente a resposta que dermos à pergunta dependerá do nosso conceito de socialismo, e êste é — como não se ignora — um gênero de diversas espécies. (III) Parece-nos inegável, todavia, que sob a influência da crítica socialista aos erros do liberalismo ortodoxo, à qual se acrescentou a do nacionalismo, o Estado contemporâneo não podia continuar abúlico e indiferente, como desejavam os teóricos franceses. O industrialismo haveria, em verdade, de arrastá-lo a uma atividade sem precedentes, tanto mais intensa quanto formas inéditas de velhos problemas capitalistas — *pools*, cartéis, consórcios e trustes;

---

(11) RENÉ GONNARD, *op. cit.*, p. 173.

(I) GRIFFITH, sem mencionar a influência do pensamento francês no liberalismo americano, refere-se à diferença entre as concepções individualistas inglêsas e americanas — V. *The impasse of Democracy*, p. 51.

(II) V. a citação de LUDWING VON MISES feita por ALCEU AMOROSO LIMA em *Mitos de Nosso* Tempo, pp. 149-150.

(12) HENRI SÉE, *op. cit.*, p. 188; JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *op. cit.*, p. 21 *passim*.

(13) HENRI SÉE, *op. cit. loc. cit.*

(III) V. em ALCEU AMOROSO LIMA, *Mitos de Nosso Tempo* pp. 147-148, o que se diz sôbre os significados vários que são dados à expressão socialismo.

crises, perdas de mercado, desemprêgo e pauperismo; feminismo, de natalidade, declínio de tributação, etc. — se plantavam agora ante êle, a exigir solução imediata. (14) Era um "decifra-me ou eu te devoro" angustiante, que se propunha pelo lugar-comum do "organiza-te ou morre"... Não lhe restava mesmo outro recurso senão transformar-se no Leviathan da profecia de HOBBES Ou no polvo patriarcal — de que fala o Sr. BENEDITO SILVA — que constringe para proteger...

Whoever hopes a faultless tax to see,
Hopes what ne'er was, or is, or e'er shall be.
(M'CULLOCH *baseado em* POPE).

A tributação, como tôda categoria histórica, é uma variável que depende de outra: as condições sociais e econômicas. Desde que os fundamentos da sociedade se modifiquem, os sistemas tributários acompanharão êsses fenômenos. (15) A partir do século XVI e à medida que o capitalismo estritamente comercial e financeiro suscitava o industrialismo contemporâneo assistido pelo progresso tecnológico, as transformações graduais por que passou o mundo ocidental imprimiram aos sistemas fiscais europeus correspondentes alterações.

De feito, os reis, nos séculos XIV e XV, espoliados de terras pela nobreza, procuraram apoio na burguesia para melhor combater o inimigo comum e recuperar o passado poderio. As isenções e prerrogativas jurídicas, de que eram beneficiários a nobreza e o clero, invalidavam, contudo, os esforços despendidos, pois as propriedades dessas classes, quando tributadas, só o eram benignamente Apelaram, então, os monarcas, sem levantar protestos ou queixas por parte do povo — o que hoje nos custa crer — para os impostos indiretos: só pela gravação dos gêneros de consumo e dos artigos de luxo é que, em verdade, se tornava possível alcançar aquêles privilegiados e trazer corretivo às distinções criadas por uma tradição já vazia de sentido. A burguesia, classe jovem e forte, não podia deixar de agradar um golpe tão rude — que, de resto, pouco a molestava — desferido sôbre os poderes antagonistas.

O Estado nos séculos XVI e XVII tornou-se, no entanto, herdeiro de múltiplas obrigações, em virtude principalmente da secularização das propriedades eclesiásticas nos países que aderiram à Reforma; suas despesas se avolumaram extraordinàriamente, como já nos foi dado assinalar em outra parte dêste trabalho. A tributação indireta, daí por diante, não se restringiu mais aos artigos de luxo; recaiu também sôbre os de primeira necessidade e

---

(14) "Desde 1920 a tendência geral do pensamento certamente se tem desenvolvido muito no sentido da intervenção e do contrôle do Estado na vida econômica, o que sucedeu mesmo nos países mais conservadores." (Sir JOSIAH STAMP: *The fundamental Principles of Taxation*, Edição revista em 1936, MAC MILLAN and Co., Limited, London, p. 200). WALTER LIPPMANN (*The Method of Freedom*, p. 28): Há ... uma nova concepção do estado e da ordem econômica. A novidade não está em que exista intervenção do Govêrno. Esta sempre existiu e poderia ser muito maior sem que uma decisiva mutação ocorresse. A novidade está em que o Estado se vê compelido a considerar a economia como um estabelecimento nacional pelo qual é responsável...."

(15) EDWIN R.A. SELIGMAN: *Essays in Taxation*, 10ª edição, The MAC MILLAN, Company, 1931, pp. 1-18; G. FINDLAY SHIRRAS: *op. cit.*, Vol. I., p. 295.

pràticamente não houve um que se não tributasse. É que a burguesia, classe que já dominava em alguns países indisputadamente, enquanto esperava ocasião de fazê-lo em outros, não podia tolerar a taxação direta do capital monetário; empenhava-se, por isto mesmo, em transferir às classes mais pobres os ônus dos impostos. À Inglaterra e à Holanda, impulsionadas pela fôrça construtora do misticismo calvinista intramundano, coube consolidar o individualismo econômico na sua fase comercial e encarnar o que MAX WEBER chamou o *espírito do capitalismo;* não foi acaso singular, pois, que a tributação indireta houvesse logrado generalizar-se, primeiramente, nesses países. (IV) Já não representava ela, porém, como admiràvelmente salientou SELIGMAN, o instrumento de igualização social de outros tempos. As circunstâncias eram inteiramente outras. Transmudara-se, no século XVIII, em odioso sistema de exploração. E para comprová-lo bastaria recordar a *gabelle,* que em grande parte arrastou a Revolução para as ruas.

Chegamos , assim, com o século XIX, ao triunfo burguês, tanto no liberalismo democrático, como no capitalismo industrial, cujos principais traços já indicamos de modo sumário. E o que vemos a princípio é um emaranhado de aspirações que, no setor político e no econômico, procuram prevalecer umas sôbre as outras.

Durante o século XVIII fôra convicção do racionalismo vigente (MONTESQUIEU, ROBESPIERRE, ADAM SMITH, etc.) que a liberdade do indivíduo se engrandecia, quando taxada diretamente, e que se amesquinhava quando objeto de qualquer isenção, porque urgia persuadir a nobreza a pagar impostos. (16) O desenvolvimento do liberalismo a partir da Revolução francesa, sob a influência de ROUSSEAU, levou a considerar, todavia, qualquer despesa pública como improdutiva e todo impôsto um mal, sendo o melhor o mais pequeno em quantia. (17) Arrecadando e gastando pouco, o Estado permitiria o livre jôgo dos interêsses individuais e, portanto, sàbiamente se conformaria às leis naturais, para muitos até de origem providencial. Esta nova concepção, de que J.B. SAY foi a figura mais representativa, firmou-se tão poderosamente que, ainda hoje, encontramos remanescentes dela em muitos políticos e escritores, mesmo fora da França. E nada seria mais favorável, com efeito, aos interêsses ascensionais da burguesia, do que uma doutrina que lhe dava tanta liberdade de ação, limitando ao mínimo a participação do Estado na esfera econômica.

(IV) Segundo o Sr. SÁ FILHO (Parecer sôbre "impôsto de sêlo" nos Processos 101 e 315-42 na C.E.N.E. — 18. IX. 1942): "Atribui-se a criação do impôsto de sêlo à iniciativa de um holandês em 1624, em concurso instituído pelos Estados Gerais para a indicação de novas fontes de renda pública". Na Inglaterra foi introduzido em 1694.

(16) EDWIN R.A. SELIGMAN, *The effects of Taxation, in* MILLS, MARK CARTER and STARR, GEORGE W., *Readings in Public Finance and Taxation, The* Mac Millan, Company, New York, 1932, p. 306.

(17) HUGH DALTON, *Principles of Public Finance,* 2.ª edição George Routlege & Sons, Ltd., London 1924, pp. 7-9 e 143-145; o tema, no que se refere às despesas públicas, foi tratado em lugar oportuno.

(V) HUNTER and ALLEN, *loc. cit.* (25-29).

No entanto, porque as despesas públicas fossem necessárias e se desdobrassem, porque o Estado não subsistiria se pusesse em prática tão esdrúxula aspiração, começou a manifestar-se, a princípio na Inglaterra, propagando-se depois aos outros países europeus, um movimento de volta aos impostos diretos e de hostilidade aos indiretos, dominantes até então. Como se explica tão evidente contradição aos princípios que atrás referimos? É que a taxação direta começou a parecer apesar de tudo mais justa e desejável que a indireta, não tanto porque esta amortecesse o espírito de responsabilidade recíproca entre os cidadãos, mas porque cerceava o desenvolvimento industrial e não era administrativamente tão prática e econômica, como se foi a pouco e pouco verificando. Tal foi o que aconteceu na Inglaterra, o primeiro estado europeu a incorporar-se à Revolução Industrial, a conhecer os efeitos da urbanização intensiva, e o primeiro também a introduzir o impôsto sôbre a renda. A evolução do sistema tributário inglês, efetivamente, é antes resultado do empirismo, como aliás outras instituições governamentais do país — escreve HOBSON (18) — do que de princípios da ciência fiscal, claramente reconhecidos e conscientemente aplicados. Quebrava-se, destarte, a rigidez dos pontos de vista do liberalismo teórico contra as exigências da realidade econômica, e a plasticidade inglêsa mais uma vez se acomodava às novas condições.

A introdução dos impostos diretos, contudo, não se fêz no resto da Europa com essa docilidade exemplar, embora gradualmente se fôssem êles acrescentando aos indiretos, agora menos odiosos do que antes, e com um prestígio que está longe de deperecer. É que o prodigioso aumento das despesas públicas parecia, por um lado, à suspicácia dos partidários do liberalismo francês, sinal de intervenção abusiva do Estado nas esferas que lhe eram defesas; por outro lado, porque o fenômeno daquele crescimento se revelasse afinal invencível, à proporção que a Revolução industrial se alastrava, não puderam os governos renunciar aos recursos que o novo sistema de imposição lhes trazia. Durante o século XIX, pois, quase sempre se manifestaram como tendências conexas: a industrialização, a tributação direta e o aumento das despesas públicas. E adaptando-se melhor à natureza da evolução social e econômica do capitalismo, corrigindo-lhe os excessos, os impostos diretos tornaram-se desde a primeira década dêste século, nada obstante os preceitos da ortodoxia liberal, a base dos sistemas tributários dos países progressistas. (19)

Em virtude, outrossim, da separação cada vez mais acentuada entre empregadores e empregados, e da ascensão social das classes trabalhadores, com o correspondente aumento do consumo popular, (20) o princípio ideal de distribuição do gravame tributário a que tais sistemas também procuraram afeiçoar-se, num indefesso esfôrço de vitalizar a idéia de justiça, foi o da capa-

(18) J.A. HOBSON, *Taxation in the New-State*, Hacourt, Brace and Howe New York, 1920, p. 7.

(19) "Na maioria dos Estados modernos a tendência tem sido para retirar proporções crescentes da renda tributária mediante impostos diretos...." (J. A. HOBSON, *op. cit.*, p. 8). No mesmo sentido (G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.* vol. I. p. 295). Sôbre a importância, nos orçamentos modernos, dos impostos indiretos: EDWIN R.A. SELIGMAN, *Essays in Taxation*, ps. 333-334. Só as circunstâncias históricas determinam, portanto, a relação entre a tributação direta e a indireta, conclui SHIRRAS.

(20) EDWIN R. A. SELIGMAN, *op. cit.*, pp. 317 a 320.

cidade de pagar. (21) Não constituíram êsses fatôres, todavia, os únicos que por muitos anos informaram aquêle ideal: outros elementos devem ser computados, conquanto sejam de ordem teórica — desde os de origem liberal, implìcitamente contidos nos quatro cânones de ADAM SMITH, ou nas especulações de STUART MILL, até a teoria da difusão da riqueza, "claramente socialista", "a qual se baseia na doutrina de que é função do Estado empregar o poder de tributação como um instrumento de reparação social, limitando o aumento de grandes fortunas e suscitando uma distribuição mais uniforme de riqueza"; (22) desde a tendência para deslocar os impostos de uma base objetiva para uma subjetiva, até a progressividade, que se legitima pelos mais diversos argumentos, como veremos a seguir, inclusive os de natureza friamente científica.

O princípio da capacidade de pagar, daí por diante, alicerçou-se no do mínimo sacrifício coletivo e nêle encontra agora a sua melhor expressão. É êste o princípio supremo de tributação, aspecto de outro maior: o do bem social. (23) E a concepção de eqüidade, segundo muitos, nêle se concretiza exemplarmente. Emanação direta do utilitarismo de BENTHAM, resulta das idéias tributárias de CARVER, EDGEWORTH e MARSHALL, que verificaram e aperfeiçoaram o credo do velho liberal, e talvez ninguém melhor que o Professor PIGOU o tenha examinado dêsse novo ponto de vista.

"O lançamento de impostos" — diz êle — "é parte das funções do govêrno. Excetuados os possíveis efeitos de ação de um govêrno sôbre os súditos de outros (.....), concorda-se em que a atividade de (todos êles) deve ser regulada pelo critério de promover no mais alto grau possível o bem estar

---

(21) EDWIN R.A. SELIGMAN, *op. cit.*, pp. 338-342; J.A. HOBSEN, *op. cit.* cap. I.

(22) EDWIN R.A. SELIGMAN, *op. cit.*, p. 130; conviria ponderar que hoje não mais se chama *"sullen socialism"*, como o fez MACAULAY certa ocasião, às conquistas legislativas conducentes a maior justiça social. "Até há poucos anos tinha havido o entendimento tácito de que alimentar qualquer outro propósito, além do de simples renda, era impolítico e, possìvelmente, mesmo errôneo. Mas a opinião mais recente evoluiu de preferência no sentido de que, se o Estado segue as idéias de pura eqüidade muito de perto, pràticamente está embaraçando direitos existentes. isto é, concorda com o ponto de vista de que, no século XX, "tudo vai admiràvelmente no melhor dos mundos possíveis". Considera-se agora que o Estado possa ter o dever de evoluir em sentido contrário ao da presente situação....." (Sir JOSIAH STAMP, *op. cit.*, p. 50).

(23) "Êste (o ideal do mais alto bem para todos, que logrou um sentido mais definido em legislação) é um dos sinais mais animadores de que a democracia tem o poder de superar dificuldades irremovíveis, pois a prestação de melhores serviços por homens ansiosos de ajudar à própria geração é prova de que o desejo de uma sociedade melhor constitui fator permanente que leva à justiça social". (CHARLES W. PIPKIN, *The Idea of Social Justice. A Study of Legislation and the Labor Movement in England and France between* 1900 *and* 1926. The Mac Millan, Company, New York, 1927, pp. 537-538). Sôbre os princípios do bem social e do mínimo sacrifício coletivo, vejam-se: ARISTÓTELES: *Política*, 1, 1; HAROL LASKI, *A Grammar of Politics*, p. 25 *passim;* KAREL ENGLIS, *op. cit.*, pp. 37-41; G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. I, pp. 307-309; A.C. PIGOU, *op. cit.*, Parte II, cap. I, pp. 61-63 especialmente Sir JOSIAH STAMP, *op. cit.*, pp. 51-54 (é um comentário às idéias de MARSHALL); HUGH DALTON; *op. cit.*, caps. II e IX, especialmente §§ 2 e 5; EDWIN SELIGMAN; *L'impôt progressif en théorie et en pratique*, V. Giard & E. BRIÉRE, Paris, 1909, pp. 289-294; EDWIN SELIGMAN; *Eseays in Taxation*, p. 339 (a crítica de SELIGMAN é a muitos aspectos de extraordinária felicidade); DE VITI DE MARCO; *pp., cit.*, cap. II, § 90 pp. 164-165.

dos cidadãos. Esta é a pedra de toque por que há de ser julgado um sistema legal no seu conjunto, e, por conseguinte, a legislação tributária que, certamente, dêle faz parte. Já se foram os dias em que o bem estar de uma categoria de cidadãos podia plausìvelmente ser colocado acima do de outra. Ninguém se abalançaria a sustentar hoje que uma quantidade de bem estar, embora reduzida, que favorecesse, por exemplo, a um nobre, seria preferível a uma quantidade maior que fôsse conferida a um camponês. No que diz respeito à teoria política, o máximo bem estar social é por todos aceito como a verdadeira meta do govêrno; e quando — o que por certo freqüentemente ocorre — os governos de hoje visam a outros objetivos, tal atitude pode ser explicada mais ou menos plausìvelmente, contudo nunca é abertamente defendida. No campo restrito da tributação, o princípio do mínimo sacrifício é idêntico a êste princípio geral".

O trecho de PIGOU, que vimos de citar, demonstra à saciedade que, sem descurar o interêsse individual do maior número, o princípio do mínimo sacrifício coletivo procura consultar dasassombradamente o da própria sociedade. O vício que nêle descobrem consiste em certo unilateralismo, muito mais atribuível a alguns partidários da teoria do sacrifício nas suas várias gradações, do que aos autênticos intérpretes a que devemos recorrer — EDGEWORTH ou CARVER, por exemplo. Consiste êsse unilateralismo em que só o aspecto do consumo é atendido, enquanto o da produção, com os seus efeitos sociais, segundo SELIGMAN, fica relegado ao esquecimento; vê-se uma parte, não se distingue o todo. Daí o que o economista norte-americano observou sôbre a necessidade de se atender, quando se taxa a propriedade ou a renda de alguém, não sòmente ao consumo que é dado às mesmas, senão também às condições, quase sempre oriundas de privilégio, de sua aquisição ou consecução.

Precisará então de corretivo êsse princípio, que é afinal o supremo princípio de tributação?... Examinemos o problema, atentando nos dois aspectos, que são deveras essenciais e complementares, e não foram afinal esquecidos, como sustenta SELIGMAN.

Logo no início do seu clássico tratado de Economia, ao proceder à demonstração de que a pobreza degrada o indivíduo, ALFRED MARSHALL assinala que pouca diferença acarreta à plenitude da vida de uma família se a sua renda é de £1000 ou de £5000; contudo, existirá uma enorme diferença se fôr de £30 ou de £150, pois com £150 a família goza de condições materiais que asseguram uma vida integral e com £30 o mesmo não acontece. Nestas palavras, como qualquer estudante de Economia perceberá, acha-se implícito o conceito de margem, e é êle precisamente que confere ao grande mestre de Cambridge irrepreensível rigor lógico. Será lícito, no entanto, aplicar raciocínio análogo à tributação? Eis uma questão em aberto. LIONEL ROBBINS julga ilegítima a pretensão. Mas, generalizando para as finanças públicas, pôde MARSHALL estabelecer que constituirá inquestionàvelmente, muito maior sacrifício obter-se uma receita adicional de £1000 mediante lançamentos de £20 sôbre as rendas de £200, do que se ela fôr conseguida pela dedução direta de £1000 a quem desfrute uma renda de £10000. Coletivamente, o sacrifício será mínimo neste último caso: a capacidade de pagar torna-se mais objetiva e progressivamente maior quando se pondera que a utilidade marginal da renda diminui à medida que a mesma renda vai au-

mentando. E, erigido em princípio, êsse processo de lançamento poderá inspirar a decisão do administrador que estuda as possibilidades de um novo impôsto, porque a concepção de utilidade marginal da renda induz necessàriamente a reconhecê-lo como critério infalível de distribuição dos ônus tributários, desde que não venha a prejudicar a formação de capitais ou a tolher a indústria. (24) Ora, o mínimo sacrifício, se por um lado reclama e até justifica uma progressividade bem acentuada, a par de alto grau de isenção, a fim de que os mais ricos sejam gravados em benefício dos mais pobres, por outro lado, tolera uma limitação prática ditada pelas circunstâncias. Às considerações científicas que o legitimam, portanto, acrescentam-se outras — de ordem econômica, política ou moral. As primeiras o restringem, sem o invalidar como princípio de justiça tributária, procurando dar ao consumo e à produção idêntica importância; as segundas o apoiam mais ou menos intensamente, conforme o credo que oriente as opiniões. Seja como fôr, seu indiscutível defeito é o de aplicar-se ùnicamente aos impostos diretos, não tendo cabimento nos indiretos — nos de consumo, por exemplo — de forma que o nivelamento das utilidades marginais dos contribuintes não pode ser alcançado. A tributação das mercadorias ou dos objetos de consumo, efetivamente, nunca logrou atingir de modo progressivo os ricos, como costuma fazê-lo aos mais pobres. (25)

Quando expuseram as suas concepções do mínimo sacrifício coletivo, EDGEWORTH e CARVER foram bastante leais e perspicazes para admitir que, em tributação, seria impossível uma aplicação absoluta dos princípios que se desprendem da utilidade marginal da renda. Daí haverem preconizado um limite prático e utilitário, porque a igualdade das fortunas, que decorreria do recurso à forte progressividade, embora desejável, talvez não fôsse dêste mundo. Ademais, um nivelamento brutal das riquezas traria conseqüências de imprevisível repercussão, sendo EDGEWORTH o primeiro a temê-las. E, dentre as mais graves e prováveis, conviria salientar o declínio da produtividade industrial e o aumento desmedido da população, como lembrou SIDGWICK. Aliás, quando o próprio CARVER diz que a igualdade de sacrifício verdadeiramente lógica é a do sacrifício marginal, isto é, o mais pequeno sacrifício tributário para o menor número, não dá medida do seu pensamento. Pois a par do sacrifício direto do indivíduo, parece-lhe indispensável computar-se o indireto que não é menos importante, embora difuso. O impôsto que estorva uma indústria ou uma atividade útil impõe sacrifício assim aos que pagam como aos que ficam privados dos produtos ou dos serviços dessa indústria. (26) Cumpre, conseguintemente, que a tributação seja lançada de tal maneira que exija a menor soma de sacrifício de uma e de outra espécie.

---

(24) ALFRED MARSHALL, *op. cit.*, Livro I, cap. I; vejam-se ainda os trechos citados de Sir JOSIAH STAMP, G. FINDLAY SHIRRAS, HUGH DALTON, A.C. PIGOU, etc.

(25) Não podemos agora atender ao problema, que se prende especialmente à questão da elasticidade da procura e da oferta; consultem-se a respeito: ALFRED MARSHALL, *op. cit.*, Livro III, cap. IV; HUGH DALTON; *op. cit.*, caps. VII, X e XI. EDWIN R.A. SELIGMAN, *Studies in Public Fiance*, The Mac Millan Company, New-York, 1925, cap. III, p. 59 *passim*.

(26) EDWIN R.A. SELIGMAN, *L'impôt progressif*, *loc. cit.*

dos cidadãos. Esta é a pedra de toque por que há de ser julgado um sistema legal no seu conjunto, e, por conseguinte, a legislação tributária que, certamente, dêle faz parte. Já se foram os dias em que o bem estar de uma categoria de cidadãos podia plausìvelmente ser colocado acima do de outra. Ninguém se abalançaria a sustentar hoje que uma quantidade de bem estar, embora reduzida, que favorecesse, por exemplo, a um nobre, seria preferível a uma quantidade maior que fôsse conferida a um camponês. No que diz respeito à teoria política, o máximo bem estar social é por todos aceito como a verdadeira meta do govêrno; e quando — o que por certo freqüentemente ocorre — os governos de hoje visam a outros objetivos, tal atitude pode ser explicada mais ou menos plausìvelmente, contudo nunca é abertamente defendida. No campo restrito da tributação, o princípio do mínimo sacrifício é idêntico a êste princípio geral".

O trecho de PIGOU, que vimos de citar, demonstra à saciedade que, sem descurar o interêsse individual do maior número, o princípio do mínimo sacrifício coletivo procura consultar dasassombradamente o da própria sociedade. O vício que nêle descobrem consiste em certo unilateralismo, muito mais atribuível a alguns partidários da teoria do sacrifício nas suas várias gradações, do que aos autênticos intérpretes a que devemos recorrer — EDGEWORTH ou CARVER, por exemplo. Consiste êsse unilateralismo em que só o aspecto do consumo é atendido, enquanto o da produção, com os seus efeitos sociais, segundo SELIGMAN, fica relegado ao esquecimento; vê-se uma parte, não se distingue o todo. Daí o que o economista norte-americano observou sôbre a necessidade de se atender, quando se taxa a propriedade ou a renda de alguém, não sòmente ao consumo que é dado às mesmas, senão também às condições, quase sempre oriundas de privilégio, de sua aquisição ou consecução.

Precisará então de corretivo êsse princípio, que é afinal o supremo princípio de tributação?... Examinemos o problema, atentando nos dois aspectos, que são deveras essenciais e complementares, e não foram afinal esquecidos, como sustenta SELIGMAN.

Logo no início do seu clássico tratado de Economia, ao proceder à demonstração de que a pobreza degrada o indivíduo, ALFRED MARSHALL assinala que pouca diferença acarreta à plenitude da vida de uma família se a sua renda é de £1000 ou de £5000; contudo, existirá uma enorme diferença se fôr de £30 ou de £150, pois com £150 a família goza de condições materiais que asseguram uma vida integral e com £30 o mesmo não acontece. Nestas palavras, como qualquer estudante de Economia perceberá, acha-se implícito o conceito de margem, e é êle precisamente que confere ao grande mestre de Cambridge irrepreensível rigor lógico. Será lícito, no entanto, aplicar raciocínio análogo à tributação? Eis uma questão em aberto. LIONEL ROBBINS julga ilegítima a pretensão. Mas, generalizando para as finanças públicas, pôde MARSHALL estabelecer que constituirá inquestionàvelmente, muito maior sacrifício obter-se uma receita adicional de £1000 mediante lançamentos de £20 sôbre as rendas de £200, do que se ela fôr conseguida pela dedução direta de £1000 a quem desfrute uma renda de £10000. Coletivamente, o sacrifício será mínimo neste último caso: a capacidade de pagar torna-se mais objetiva e progressivamente maior quando se pondera que a utilidade marginal da renda diminui à medida que a mesma renda vai au-

"Leva a uma verdadeira confiscação da renda em certos níveis", observa Sir JOSIAH STAMP. "É perigoso, porque arbitrário". Na verdade, esclarece HUGH DALTON que, se admitirmos a existência de uma relação entre a renda e o bem estar econômico, e que a utilidade marginal daquela diminui ràpidamente à medida que ela mesma vai aumentando, o princípio do mínimo sacrifício coletivo nos forçará a recorrer a um tratamento diferencial com extensiva isenção de alguns e acentuadíssima tributação progressiva de outros. É científico? É equânime? Talvez não seja possível responder com segurança a tais perguntas. No primeiro caso, porque nos afastaríamos sem grande proveito do tema que nos preocupa — sabido como é que nenhum sistema tributário aplica integralmente o mínimo sacrifício — para mergulharmos em questão de economia pura. Em segundo lugar, porque a eqüidade, circunstancial e subjetiva, variando com os sentimentos e as opiniões, realmente não proporciona, isoladamente, elemento seguro que permita estabelecer o ideal por que a tributação deveria pautar-se. Como recorda o financista citado, a eqüidade, as mais das vêzes, é apenas "economia temperada pelo conservadorismo". Dela se poderia dizer também que é ondulante e diversa e, quando procura informar os sistemas fiscais, transforma-se na *"elusive mitress, whom perhaps it is only worth the while of philosophers to pursue ardently and of politicians to watch warily"*. (27)

A conclusão que poderíamos tirar não é, portanto, de grande alcance prático, se nos aferrarmos a velhos preconceitos de natureza política e econômica. O princípio do mínimo sacrifício coletivo é um ideal de justiça por que anseiam os homens que vivem numa época de áspero individualismo e seria o meio de extirpar gradativamente as desigualdades sociais suscitadas pelas próprias condições de existência do regime capitalista. Aproxima-se da doutrina de WAGNER, apoiando-se, porém, em postulados de muito maior rigor científico. Procura vitalizar a idéia de justiça, na distribuição dos ônus tributários, com um tal calor, que os mais tímidos, ou os que se apegam por quaisquer motivos ao estado presente da sociedade, hesitam em adotá-lo. E se acaso fôsse aplicado sem as restrições que os seus ideadores aconselham, perturbaria desastrosamente a vida industrial de um país, seu sistema econômico e, porventura mesmo, sua estrutura social. Inteligentemente compreendido poderá tornar-se, todavia, a melhor norma de política financeira e fiscal.

SELIGMAN, em livro publicado antes da primeira guerra dêste século, manifestou-se contrário ao que o princípio encerra de substancial, negando houvesse trazido contribuição nova ou auxílio proveitoso à doutrina do igual sacrifício. Seria curioso, todavia, saber se se manteria inalterada a opinião do economista americano à vista da experiência tributária — sem precedentes em tempos históricos — por que estão passando os povos civilizados no momento atual. Em verdade, não foram preponderantemente aos empréstimos de guerra que os principais governos beligerantes recorreram para financiar as suas operações; a taxação direta e altamente progressiva, consubstanciando o mínimo sacrifício coletivo, constitui o esteio das despesas ordinárias e extraordinárias — até nos estados que, em tempos de aparente normalidade, tira-

(27) HUGH DALTON, *op. cit.*, p. 80.

vam sob a forma de tributos modestíssima parcela da renda nacional, como era o caso dos Estados Unidos.

A exemplo de todo princípio baseado exclusivamente na justiça, o mínimo sacrifício coletivo é incompleto; se o mitigarmos, porém, com restrições ditadas pela conveniência da produção ou da distribuição econômicas, torna-se indiscutìvelmente o supremo princípio tributário. A experiência dêste último decênio não tem feito outra coisa, senão confirmá-lo de modo exuberante.

II

As Divisões de Tributação, nos Departamentos de Administração Geral, como instrumento de crítica e hierarquização da receita pública.

As Divisões de Orçamento, que se constituem nos Departamentos de Administração-Geral — já tivemos ensejo de mostrá-lo, quando tratamos dos fins do Estado moderno — são precìpuamente órgãos centrais destinados a criticar e hierarquizar as despesas públicas.

Compete-lhes, de fato, a função de depurar os excessos que acaso possam existir nas propostas parciais que lhes são submetidas pelas várias repartições de linha, apreciando, ao mesmo tempo, a maior ou menor conveniência dessas necessidades no conjunto dos trabalhos administrativos. Incumbe-lhes, ainda, consolidá-las em um plano geral, e proporcioná-las aos recursos disponíveis.

Sem dúvida, para que o equilíbrio orçamentário seja obtido — como já nos foi dado assinalar em ocasião própria — impõe-se a tarefa de considerar as despesas, à medida que vão sendo criticadas e hierarquizadas, em função da receita. Porque, em verdade, como disse PANTALEONI, (28) há entre as duas uma relação de influência recíproca, que nunca deve ser deslembrada. (V) Cumpre, todavia, que examinemos ainda, separadamente, a receita, a exemplo do que é feito com as despesas, não só por um imperativo econômico, mas também pelo interêsse técnico do problema. SELKO informa que nos Estados Unidos não era costumeiro proceder-se dessa maneira antes da grande crise de 1929. Fixavam-se as despesas e confiava-se em que a robustez econômica do país atenderia ao que fôsse pedido pelos poderes públicos. (29) No entanto, a posição teórica da questão sempre foi pacífica, isto é, nunca pairou a mais pequena dúvida sôbre a necessidade de se atender com tanto cuidado à parte da procura como à da oferta públicas, isto é, aos fins a que visa e aos meios de que dispõe o Estado. W. F. WILLOUGHBY (30), com a sua inexcedível autoridade especializada, sempre o aconselhou insistentemente. Mas ninguém é profeta em sua terra. Eis porque só a rude lição da "depression"

---

(28) MAFFEO PANTALEONI, *Contributo alla Teoria del Riparto delle Spese Pubbliche, in Scritti varii di Economia* Remo Sandron, Editore, 1904, pp. 49-110, particularmente 74-77.

(V) DE VITI DE MARCO (p. 135) considera que há mesmo subordinação da despesa à receita, conforme já lembramos em lugar oportuno. A concepção de PANTALEONI parece-nos, porém, lògicamente — psicològicamente mesmo — mais exata.

(29) DANIEL SELKO, *The Federal Financial System*, The Brookings Institution, Washington, 1940, pp. 123-126.

(30) W.F. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 430.

obrigaria os administradores norte-americanos a seguir-lhe os ensinamentos. Hoje — conforme ainda informação de SELKO — o Presidente, na elaboração do orçamento, recorre ao Secretário do Tesouro, que por seu turno é assistido por uma Divisão de Pesquisa e Estatística (*Division of Research and Statistics*) e por uma Divisão de Pesquisa Tributária (*Division of Tax Research*), na estimativa da receita pública e sempre que necessita de sugestões sôbre política fiscal.

Com efeito, não é só o consumo público — se nos é lícito empregar a feliz expressão de HOBSON — que tem importância para a administração, conquanto seja por um adequado plano de trabalho que ela alcança o fim último para que existe e que a justifica — a realização progressiva da vontade popular, tal, como se acha expressa na lei, ou a obtenção do máximo bem-estar social. O quadro geral das rendas tributárias, em particular, o das rendas patrimoniais e industriais, secundàriamente, as possibilidades de apêlo ao crédito público, a fim de ocorrer aos casos de despesas fortuitas ou aos de capitalização aconselhável — eis alguns aspectos primaciais da receita, que exigem idêntica ponderação, senão maior, que as despesas. Na verdade, como acentuou penetrantemente o grande economista italiano citado, se tivéssemos a certeza de que a receita bastaria sempre para cobrir as necessidades do govêrno — ou melhor: se os meios superassem os fins — não ocorreria o fenômeno do desacôrdo entre os vários graus marginais de utilidade das várias despesas, não surgiria o problema da hierarquização, não teria o administrador de comparar as utilidades que elas oferecem para o consumo público. Todavia, as despesas que o Estado realiza no exercício das suas múltiplas funções são concorrentes, à semelhança do que acontece com as necessidades humanas; é áspera a competição em que elas vivem, porfiando pelos meios limitados que as podem satisfazer. Daí, pois — observa ainda PANTALEONI — quanto mais precário fôr o equilíbrio de um orçamento tanto mais se imporá a necessidade de uma ponderada consideração de eficiência das várias despesas; daí também a contingência de se apreciar a receita tão atentamente como aquelas o foram, porque mesmo nos tempos de bonança ou de prosperidade — pensamos agora na euforia norte-americana em seguida à primeira grande guerra.... — haverá sempre, manifestamente, escassez de recursos para uma variedade inumerável de fins.

As Divisões de Tributação — que HARVEY WALKER (31) incorpora à sua concepção, a tantos aspectos lúcida, de um modelar Departamento de Administração-Geral — pelos motivos que vimos de expor parecem-nos muito mais que uma oportuna lembrança administrativa: constituem imperiosa necessidade.

Deveriam elas — segundo o autor de *Public Administration in the United States* — centralizar o lançamento e a arrecadação dos impostos, e constituir a via exclusiva pela qual as rendas chegariam ao Tesouro Público. Reclamariam, também, um corpo de funcionários especializadíssimos e absoluto divórcio de quaisquer injunções políticas.

Alvitrando ainda que se cometam às Divisões de Tributação as responsabilidades comumente atribuídas ao Tesouro, HARVEY WALKER — ao que

(31) HARVEY WALKER, *op. cit.* pp. 129-130.

nos parece — é talvez quem mais agudamente tenha marcado, dentre os cultores da Administração Pública — se excetuarmos JOHN PFIFFNER — a importância dos recursos financeiros nas atividades governamentais. E nada mais surpreendente, porque já assinalamos que para êle o orçamento é bàsicamente um plano de trabalho e, secundàriamente, um plano financeiro. Chega o ser contraditório e paradoxal, se não nos parecesse, antes, inadvertência de redação... Como quer que seja, às divisões de tributação, como êle as imagina, não caberiam apenas funções institucionais ou de serviços auxiliares — funções de *staff*, conforme a indecisa momenclatura que sempre parece afligí-lo. Transformar-se-iam quase em repartições de linha, se ainda nos fôssemos ater ao seu conceito de que é repartição de linha aquela que entra em contato com o público.

Não cremos que, no Brasil, uma Divisão assim concebida produzisse resultados. Pelo menos no momento presente. Não cremos, aliás, que os produzisse alhures, pois não há acôrdo — diga-se de passagem — entre os financistas e os teóricos da administração, quanto ao órgão encarregado das questões financeiras. Uns são favoráveis, como W. F. WILLOUGHBY, (32) a um Departamento de Administração-Geral; o que dissesse respeito a finanças nêle se enquadraria, como a parte se insere no todo. Outros apoiam, como A. E. BUCK, (33) uma consolidação de quaisquer funções financeiras dentro dos Tesouros ou dos Ministérios das Finanças. Singularmente, todavia, as duas correntes pretendem inspirar-se no *Treasury* inglês, que é, sem dúvida, um Departamento semelhante ao que WILLOUGHBY aconselhou ao Presidente HOOVER em 1929, mas que não exerce função de arrecadação de impostos, como desejaria WALKER. Os Departamentos de Administração-Geral — cuja caracterização já empreendemos em largos traços em outro lugar — são órgãos que se incumbem de atividades institucionais; são exclusivamente serviços auxiliares. (34) A Divisão de Tributação proposta por WALKER contrariaria hábitos já imemorialmente fixados entre nós, e, se não é fácil destruir a fôrça de uma segunda natureza, menos ainda é acabar com uma organização burocrática, que tem por si o argumento da antigüidade, já o disse GULICK. Acreditamos, no entanto, que só teria a lucrar a política tributária e financeira do país, se fôsse maduramente planejada e instalada, no D.A.S.P., uma Divisão de Tributação, que trabalhasse em estreita colaboração com a Divisão de Orçamento e à qual fôssem conferidas, a par das funções de estimar a receita pública, as de um verdadeiro *staff* (35) — isto é, que ficasse de certo modo à parte, como instrumento de planejamento, estudo e observação do sistema tributário federal, dentro da nossa peculiaríssima realidade eco-

(32) W.F. WILLOUGHBY, *op. cit.*, cap. IV.

(33) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of To-day*, p. 165.

(34) Ótima discussão do assunto pode ser encontrada em: HARLEY LEIST LUTZ, *Public Finance*, 3.ª edição. D. Appleton-Century Company, New-York, 1936, pp. 907-909.

(35) E' conhecida a indecisão que há, mesmo entre os autores norte-americanos, no estabelecimento dêste conceito; vejam-se L.D. WHITE, op cit pp. 42-43 e 63-73; W.F. WILLOUGHBY, *op. cit.*, cap. IX, pp. 143-149; LUTHER GULICK: *Notes on The Theory of Organization, in Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration Columbia University, New-York, 1937, pp. 30-31; HARVEY WALKER, *op. cit.*, pp. 91-92. O conceito verdadeiro e irrecusável, ao que nos parece, é o de L.D. WHITE e W.F. WILLOUGHBY.

nômica e social de país neocapitalista, onde coexistem os mais variados e contraditórios tipos de economia. Qualquer impôsto novo que se desejasse lançar ou operação de crédito que o Govêrno se propusesse fazer, seria prèviamente estudado pelo corpo técnico da divisão. Evitar-se-iam, assim, os erros dolorosos ou as incongruências a custo reparáveis, que às vêzes tanto nos envergonham em nosso sistema tributário, já do ponto de vista estritamente fiscal, já do ponto de vista social, freqüentemente esquecido ou ignorado (VI). No trato íntimo da realidade econômica nacional; perscrutando as tendências que a nossa vida comercial, industrial e agrícola manifestasse; analisando as oscilações de arrecadação; estudando as possibilidades de reestruturação do sistema tributário brasileiro em bases mais sólidas e sãs, de forma a sugerir medidas conducentes à alteração, supressão ou introdução de impostos; coligindo material para o estudo do problema da dívida externa — a Divisão de Tributação exerceria *full time* as funções agora designadas à Divisão da Receita da Comissão de Orçamento e ao Conselho Técnico de Economia e Finanças. O desmembramento aqui experimentalmente alvitrado não seria, porém, mero capricho ou vontade de inovação irrefletida: corresponderia a uma real necessidade, que o mais desprevenido observador da vida administrativa brasileira por certo haveria de reconhecer e proclamar. (VII)

Quais seriam, em suma, as atribuições da nova divisão?

Incumbir-lhe-ia, primacialmente, estimar a receita pública; criticar e hierarquizar as fontes de renda nacionais; determinar em certos casos particulares, depois de estudos pacientes, o sacrifício tributário a ser exigido de cada cidadão, conforme a capacidade de cada um, e, adstrita à política fiscal que lhe fôsse prescrita pelas autoridades competentes, procurar uma conciliação que, desgraçadamente, nem sempre é alcançada, entre o desafôgo administrativo e o interêsse social. (36) Seria, pois, um órgão onde se elaborariam as sugestões para o norteamento da vida fiscal do país. Sua autoridade proviria, essencialmente, das idéias propostas que na aplicação viessem a dar bom fruto. (VIII)

(VI) SÁ FILHO, no Processo 690-42, na C.E.N.E., teve ocasião de pronunciar-se acêrca do impôsto de vendas e consignações, mostrando os seus inconvenientes (21-8-42).

(VII) Do discurso do Sr. MARCONDES FILHO, na C.E.N.E. em resposta à saudação do Sr. SÁ FILHO: "Disparidades e complexidades tributárias, tão evidentes que um mesmo impôsto, no Brasil, conseguia dezesseis denominações diferentes e, em certo Estado, sessenta e cinco rubricas, isto é, 65 incômodos fiscais, tinham por fim produzir a verba insignificante de apenas 1% de sua receita".

(36) HUNTER and ALLEN, *op. cit.*, p. 184.

(VIII) COSTA REGO (*Correio da Manhã*, 26-9-1943) em artigo sob o título: *A elaboração das leis fiscais*, sugere que a criação de um Conselho, "sobretudo consultivo, para receber, examinar e encaminhar ao Govêrno, mediante conclusões, a matéria fiscal, não pesaria como aparêlho do Estado". A idéia do ilustre jornalista, antigo parlamentar e administrador, conquanto diferentemente proposta e formulada da que nêste capítulo defendemos, a ela se assemelha em certos pontos. Evidencia-se dos oportunos comentários que aduz, a necessidade inadiável da criação de um órgão que se incumba da elaboração dos projetos de leis fiscais, a fim de que tal atividade não fique mais à mercê das opiniões, sem espírito de continuidade, de quantos esporàdicamente sejam chamados a redigir futuros textos legais financeiros. O trabalho de qualquer corporação legislativa ficará, assim, singularmente facilitado.

Análise das Principais Teorias de Organização

BEATRIZ M. DE S. WAHRLICH

SUMÁRIO

Cap. I — A necessidade da concepção teórica da organização.

Cap. II — Organização de baixo para cima: a concepção dos engenheiros.

Cap. III — Organização de cima para baixo: a concepção anatômica.

Cap. IV — Ênfase no elemento humano: a concepção dos psicólogos.

Cap. V — Ênfase no comportamento social: a concepção dos sociólogos.

Cap. VI — Haverá uma teoria de organização generalizada? — Bibliografia.

Nota Explicativa

Eis-me entregando a público, cêrca de três anos após sua elaboração, a tese com que concluí os trabalhos universitários necessários à obtenção do grau de "Master of Public Administration" pela "New York University", Nova Iorque, EE.UU.. A demora não foi intencional. Longe disto. Sempre me pareceu cada vez mais insatisfatório, com o decorrer do tempo, qualquer trabalho que haja escrito. E essa sensação de insatisfação, neste caso, quase me levava a manter na gaveta a presente "Análise das principais teorias de organização".

Mas o incentivo de fiéis amigos e de alunos interessados, bem como a verificação de que, na nossa escassa literatura administrativa, o assunto continuava a não merecer, da parte de colegas mais capazes, sequer um ensaio das proporções modestas dêste, me animaram a enfrentar os leitores da Revista do Serviço Público.

O objeto desta tese já constituia matéria de meu interêsse há vários anos. Sempre me atraiu a pesquisa e comparação dos chamados "princípios de organização", especialmente com o propósito de verificar a viabilidade de uma teoria de organização universal. Daí ter aproveitado a oportunidade que se me ofereceu de 1952 a 1954 para uma busca e análise cuidadosas da literatura disponível à época, do que resultou êste trabalho.

Relendo-o, agora, para publicação, verifiquei que deveria revê-lo substancialmente, pois alguns conceitos não se apresentam com a necessária clareza, e vários pontos há que comportam maiores explorações.

Receei, entretanto, que tal revisão, provàvelmente demorada, provocasse a completa desatualização do trabalho, o que ainda não acontece no momento. O texto original foi, assim, integralmente mantido, sem qualquer adendo ou retificação.

Relembro com imensa gratidão meus professôres da "Graduate School of Public Administration and Social Service" da "New York University", cujos ensinamentos recebi de 1952-1954, graças à bôlsa de estudos das Nações Unidas, obtida por intermédio da Fundação Getúlio Vargas. Entre êsses mestres desejo destacar os Professôres STERLING D. SPERO, *meu conselheiro de tese e cujos cursos foram conduzidos de maneira excepcionalmente estimulante, e cuja amizade tenho a honra de conservar;* WILLIAM D. RONAN, *Deão da mencionada Escola, que me orientou inicialmente na escolha dos cursos e cujo apoio constante me animou durante todo o tempo; e* MARTIN DWORKIS, JAMES MARSHALL, ARTHUR Z. ARNOLD, WALTHER H. WILKE, *etc..*

Desejo também apresentar meus agradecimentos ao ex-Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P., Dr. LUIZ DA SILVA PINTO, *que foi quem primeiro desejou publicar êste trabalho, e que chegou mesmo a tomar as medidas preliminares nesse sentido. Estendo também o meu agradecimento ao Dr.* MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO *que ratificou os entendimentos anteriormente entabulados.*

Finalmente, à minha amiga DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS, *que aceitou o encargo de tradução do inglês, apesar do acúmulo de trabalho com que se tem defrontado, meu sincero "obrigada".*

INTRODUÇÃO

"A teoria administrativa pode não se ter ainda desenvolvido plenamente, pode estar mesmo na sua infância, e é certo não ter atingido a velhice. Talvez meu pensamento seja apenas determinado pelo desejo de que seja esta a verdade, mas, a meu ver, a teoria administrativa representa o setor mais original e vigoroso da teoria política americana contemporânea." (1)

Se não fôssem essas palavras de DWIGHT WALDO e o estímulo constante de quem seria o meu orientador na feitura desta tese, Professor STERLING D.

---

(1) *The Status and Prospects of Administrative Theory*, ensaio apresentado a 49: conferência anual da American Political Science Association, setembro 1953.

SPERO, teria eu desistido de meu intento de escolher, para assunto da mesma, o aspecto teórico da organização.

Muitos foram os motivos que quase me desencorajaram. Em primeiro lugar, está em voga, hoje em dia, subestimar-se o aspecto teórico da organização em favor do seu aspecto "prático". A atitude dos técnicos de administração é, claramente, a de quem pede desculpas, ao falarem ou escreverem sôbre os fundamentos teóricos da organização.

Por outro lado, alguns daqueles que realizam pesquisas no campo da Organização têm, êles próprios, suscitado grandes dúvidas sôbre a validade de princípios ou regras formuladas por seus colegas, o que veio a ser interpretado como significando falta de fé na teoria de organização, quando, na realidade, constitui apenas uma indicação de estarem êles querendo pesquisar mais profundamente o conhecimento da mesma.

Além do mais, tôdas as vêzes que um dos meus colegas da Universidade fazia perguntas sôbre qual era o tema de minha tese, vislumbrava eu um polido, mas muito claro olhar de surprêsa, diante de minha resposta, o que, pouco a pouco, começou a perturbar-me.

Contudo, a obra de WALDO, a atenção amiga do Dr. SPERO, e o interêsse crescente por tão controvertido assunto mantiveram-me na trilha inicial. Alegro-me de me ter dedicado a tal trabalho, porque êle constituiu para mim uma experiência extremamente enriquecedora.

CAPÍTULO I

A NECESSIDADE DA CONCEPÇÃO TEÓRICA DA ORGANIZAÇÃO

A maioria concordará com um dos principais escritores neste campo, F. J. ROTHLISBERGER, que "embora teoria sem prática constitua especulação improfícua, a prática sem a teoria é intransmissível. As duas devem ser cultivadas conjuntamente, se quisermos aprender pela experiência e estar em condições de transmitir o que aprendemos." (1)

Existe, contudo, entre os estudiosos da organização, um interêsse muito maior pelo desenvolvimento das práticas e técnicas de organização do que pela pesquisa de seus fundamentos teóricos.

Significará isto a existência de um núcleo tão consolidado da teoria de organização, que já esteja aplacada a curiosidade dos estudiosos e não sintam, êstes, necessidade de penetrar mais profundamente no assunto? Constituirão elas — as práticas e as técnicas de organização — o foco principal de interêsse por representarem a única forma capaz de dar vazão ao talento criador no campo da organização?

Sem dúvida, a resposta é negativa. Subsiste muita controvérsia em tôrno dos aspectos teóricos da organização e muitos professôres e estudantes negam mesmo que já tenham sido formulados "princípios de organização". HERBERT SIMON, expressando o seu descontentamento com os "princípios de administra-

(1) *Management and Morale*, p. 139.

ção" existentes, classifica-os de meros "provérbios." (2) LEONARD WHITE afirma que "no mais estrito sentido do têrmo, os princípios de administração estão ainda, em grande parte, por ser formulados. Se os considerarmos apenas como regras práticas de conduta, que uma vasta experiência parece ter validado, um certo número de princípios pode ser enunciado. Sua formulação exata, contudo, torna-se difícil e controversa." (3) EARL LATHAM opina que grande parte da teoria de administração constitui uma ficção teológica: "É abstrata e formalística. É metáfora, e não ciência. É uma figura de retórica, não uma representação de características observadas." (4)

Não obstante suas imperfeições, a teoria de organização, no estágio em que se encontra, constituiu a principal base para o desenvolvimento de práticas e técnicas de organização utilizadas, largamente e com sucesso, pelo govêrno e pela indústria. Os consultores de administração podem hesitar em usar a palavra "princípio" em organização, mas aplicam os conceitos nela implícitos; professôres e estudantes podem criticar severamente a teoria existente; não crêem, porém, que esta área de estudo deva ser ignorada. Esta é a reação de SIMON à exaustiva análise, que êle próprio fêz, dos princípios de organização:

> Pode-se aproveitar alguma coisa dêsses princípios para utilizar na formulação de uma teoria administrativa? Na verdade, quase tudo pode ser aproveitado. A dificuldade resultou do fato de se considerar "princípios de administração" o que constitui, na realidade, apenas critérios para descrição e diagnósticos de situações administrativas. (5)

Segundo WHITE, as contradições e limitações existentes nos chamados princípios de organização

> não devem nem desencorajar os estudantes de administração nem compelí-los a aceitar o ponto de vista de que não existem processos superiores a outros, para a combinação dos esforços de várias pessoas na consecução de uma tarefa comum. A experiência ensina o oposto: o fato de que, "para cada princípio, quase sempre se pode estabelecer, em contraposição, um outro igualmente plausível e aceitável", (6) significa apenas que não levamos nossa análise bastante longe, ou que não descrevemos situações particulares em que um prepondera sôbre o outro, ou que não estabelecemos critérios para medir a importância relativa de cada um em circunstâncias diferentes.
>
> *A busca de regras de ação ampla, válidas em qualquer situação, é uma necessidade primacial para o desenvolvimento da administração pública ou privada.* (7) (O grifo não é do original).

---

(2) *Administrative Behavior*, p. 44.

(3) *Introduction to the Study of Public Administration*, 3.ª edição, p. 37.

(4) "Hierarchy and Hieratics", em *Ideas and Issues in Public Administration*, Dwight Waldo, editor, p. 109.

(5) *Op. cit.*, pp. 35-36.

(6) WHITE citando HERBERT SIMON, *Administrative Behavior*, p. 20.

(7) *Op. cit.*, p. 39.

A última frase muito se assemelha às palavras de WILSON em seu famoso ensaio sôbre o objetivo do estudo de administração, escrito em 1887 :

> O objetivo do estudo da administração é escoimar os métodos executivos da confusão e do dispêndio resultantes do empirismo e estabelecê-los sôbre uma base apoiada firmemente em princípios estáveis. (8)

T.E. ALLBUTT generaliza o mesmo conceito ao escrever, bem mais tarde:

> O homem de negócios que não possua uma base científica assemelha-se ao médico que se tenha afastado dos conhecimentos de anatomia e fisiologia que por ventura possuísse; poderá, dentro de certos limites, ser um praticante mais sagaz e mais hábil do que um professor acadêmico; mas terá que pagar algum dia o preço da estagnação... Até o mais completo dos artesãos, mais cedo ou mais tarde, terá de curvar-se aos princípios teóricos, pois no momento mesmo em que empunha suas ferramentas, a teoria estará descobrindo e eliminando dificuldades e complicações, e tornando os processos mais simples e econômicos. (9)

Conclui-se daí que existem fortes motivos para que se aprofunde a pesquisa na teoria de organização. Por que, então, tão poucas pessoas sentem-se atraídas pelo assunto?

Um dos motivos é que se obtém mais pronto resultado pondo-se em execução as técnicas de organização do que estudando-se sua teoria. Normalmente chama-se o especialista de organização e métodos para resolver problemas concretos e limitados. Tanto pode êle agir intuitivamente — e muitas vêzes assim o faz — como pode adotar o método de ensaio e êrro, desde que o faça com cautela. Raramente pedem-se-lhe explicações detalhadas de suas sugestões. O teste definitivo a que se o submete é o de ser ou não capaz de resolver os casos eficientemente.

Já o teórico se interessa por observar e analisar os fenômenos organizacionais a fim de descobrir quais as generalizações, se houver, que dêles podem ser inferidas, a fim de permitir que fenômenos semelhantes possam ser esclarecidos através da aplicação de princípios ou regras. O teórico não pode obter resultados imediatos. Ao apresentar uma conclusão, terá que esperar para vê-la aceita ou rejeitada, experimentada, re-experimentada, corrigida ou incorporada. Perguntar-se-lhe-á constantemente o "porque" e o "como" das generalizações que oferece. Mas se sua contribuição teve ou não uma oportunidade razoável de ser examinada, poderá mesmo nunca saber. Não é de se admirar, conseqüentemente, que poucos dêsses teóricos tenham conseguido ir além do primeiro livro ou ensaio.

Mas a maior restrição que se lhes faz não diz respeito exclusivamente à teoria de organização, mas também à teoria administrativa em geral e às

---

(8) "The Study of Administration", em *Processes of Organization and Management*, editado por Catheryn Seckler — Hudson, p. 17.

(9) "On Professional Education", em L. Urwicks' *The Elements of Administration*, p. 15.

demais ciências sociais: numa ciência humana as generalizações devem ser condicionais.

Não obstante tais dificuldades, uma contribuição valiosa à teoria de organização já foi oferecida por vários estudiosos e alguns homens práticos, desde o início do presente século.

O objetivo dêste trabalho é identificar as principais escolas nesse campo de conhecimento, a fim de examinar e avaliar a contribuição que representam para a formação de um conjunto de preceitos que a experiência demonstrou serem de larga aplicação na prática da organização.

As concepções sob as quais a teoria de organização pode ser apreciada se enquadram em quatro categorias principais: a concepção dos engenheiros, a concepção anatômica, a dos psicolcgistas e a dos sociólogos. Êste ensaio examina essas categorias separadamete, porque em cada uma existe semelhança de conceituação suficiente para tornar a comparação não só possível como proveitosa. Em cada um dêsses grupos existe, geralmente, uma contribuição dominante, algumas vêzes em razão de sua amplitude, algumas vêzes em função de sua intensidade, outras em virtude de seu sentido de trabalho pioneiro. Tais contribuições dominantes foram utilizadas como ponto de referência em cada escola.

À exposição das idéias peculiares a cada grupo, segue-se o sumário e avaliação de sua importância, concluindo-se com a apresentação das perspectivas de uma teoria generalizada de organização.

CAPÍTULO II

ORGANIZAÇÃO DE BAIXO PARA CIMA: A CONCEPÇÃO DOS ENGENHEIROS

Os integrantes desta escola têm sido chamados "os engenheiros da organização", em grande parte porque eram êles, na maioria, engenheiros profissionais, e também porque atacaram os problemas de organização partindo da unidade fundamental da qual se originam tôdas as organizações humanas — a função e seu ocupante — e dela prosseguiram na constituição da estrutura até o tôpo. Seus princípios e métodos dizem respeito, principalmente, à análise do trabalho a ser feito, à tarefa a ser executada e seus elementos constitutivos, aos movimentos decorrentes de cada um dêles, ao tempo despendido em executar cada um dêstes; com os resultados de tais análises reagrupavam movimentos, operações, tarefas, funções e assim por diante, até que a nova organização fôsse estabelecida.

Contribuíram os "engenheiros da organização" especialmente para o estabelecimento de "métodos" e não de "princípios", isto é, estabeleceram antes "processos lógicos para fazer alguma coisa" e não "verdades fundamentais sôbre as quais outras se baseiam". (1) Assim sendo, grande parte de seu trabalho não será aqui apreciado e sim sòmente aquela na qual basearam sua formulação teórica.

(1) WEBSTER'S — Definição de WEBSTER para "métodos" e "princípios".

FREDERICK WINSLOW TAYLOR é o fundador desta escola; seus discípulos e adeptos mais chegados foram GANTT, BARTH, GILBRETH e PERSON. O trabalho dêste grupo tornou-se, ràpidamente, conhecido através de todos os Estados Unidos e da Europa, sendo que os franceses concederam especial atenção ao seu aspecto teórico, como se pode observar pelos livros de HENRY LE CHATELIER, (2) A. IBERT, (3) J. M. LAHY, (4) J. AMAR, (5) etc. O movimento Stakhanovista, iniciado na Rússia em 1935, utilizou métodos tìpicamente taylorianos a fim de "obter melhor organização para as oficinas, divisão mais racional do trabalho e divisão mais eqüitativa das tarefas", (6) bem como a "sistematização dos movimentos, a economia de segundos e a racionalização do trabalho". (7) A principal diferença entre o Stakhanovismo e o Taylorismo é que, na Rússia, o próprio trabalhador e não a administração — como acontecia na América — era Taylorista, e que o Taylorista russo agia intuitivamente e não deliberadamente. Argumentam, ainda, os russos que sua motivação era ideológica, sendo óbvio que TAYLOR visava à maior produtividade por razões econômicas.

Embora o trabalho de HENRY FORD não seja estudado no presente ensaio, sua obra deve ser incluída entre a dos "engenheiros de organização". "Dividir e subdividir as operações, mantendo-se o trabalho em movimento" (8) foi o princípio que serviu de base à linha de montagem e à esteira transportadora.

Os princípios e métodos de TAYLOR tornaram-se conhecidos como "administração científica", de acôrdo com seus desejos. Temia TAYLOR que a denominação "Taylorismo" pudesse dificultar a adoção generalizada de suas idéias. Contudo, a classificação de "administração científica" sofreu objeções da parte de muitas pessoas, como êle próprio o reconheceu em seu depoimento ao "Special House Committee", em 1912. Foram estas as suas palavras:

> Tem-se feito séria objeção ao emprêgo da palavra "ciência", nesse sentido. É curioso observar que tal objeção parta, principalmente, dos professôres dêste país. Estranham a utilização da palavra "ciência" para designar algo tão comum como as atividades normais de cada dia. Julgo que a resposta adequada a essa crítica é a definição recentemente dada por um professor por todos reconhecido como um cientista — o Presidente MC LAURIN, do Instituto de Tecnologia de Boston. Definiu êsse professor, recentemente, a palavra ciência como "qualquer conhecimento classificado ou organizado". Certamente, como já dissemos, a obtenção de um conhecimento existente anteriormente mas que permanecia sem classificação na mente do trabalhador, e sua transformação em leis, regras e fórmulas,

(2) *Le taylorisme*, Dunord, Paris, 1934.

(3) *Le systeme Taylor, analyse et commentaires*, Paris, 1920.

(4) Le systeme Taylor et la psychologie du travail professional, Paris, 1916.

(5) L'organisation physiologique du travail et le systeme Taylor, Paris, 1917.

(6) B.L. MARKUS, "The Stakhanov Movement and the Increased Productivity of Labour in the URSS", in *International Labour Review*, julho 1936, p. 30.

(7) *Ibid.*, p. 26.

(8) HENRY FORD, *My Life and Work*, pp. 77-90.

> representa, evidentemente, a organização e a classificação do conhecimento; muitas pessoas, todavia, não concordarão em considerar ciência tal organização e classificação. (9)

Dois dos trabalhos de TAYLOR, publicados mais tarde sob a forma de livro, fornecerão grande parte do material que aqui será discutido. São êles "Administração de Oficinas" e "Princípios de Administração Científica"; o primeiro apareceu em 1903, o segundo foi publicado em 1911.

A Filosofia de Taylor

TAYLOR divide seu trabalho em duas partes: "uma certa filosofia" e o mecanismo para sua aplicação. Esta filosofia resulta

> ... duma combinação de quatro grandes princípios básicos de administração: 1.º) desenvolvimento de uma verdadeira ciência; 2.º) seleção científica do trabalhador; 3.º) a educação e treinamento científico do trabalhador; 4.º) cooperação íntima e cordial entre a administração e os trabalhadores. (10)

Essa definição, um tanto ou quanto nebulosa, pode ser melhor compreendida através do relacionamento dos deveres e responsabilidades que a direção deveria assumir, de acôrdo com tais princípios.

> ... reunir todo o conhecimento tradicional que os trabalhadores possuissem anteriormente a seguir classificá-lo, tabulá-lo e reduzí-lo a normas, leis ou fórmulas que são de grande utilidade para o operário, na execução do seu trabalho diário; desenvolver... para cada parcela do trabalho individual uma ciência que substitua os velhos métodos empíricos... selecionar, treinar, ensinar e aperfeiçoar, cientìficamente, o trabalhador (que antes escolhia seu próprio trabalho e fazia seu próprio treinamento da melhor forma que podia); cooperar com os trabalhadores de forma a assegurar que todo o trabalho se harmonize com os princípios de ciência assim criada. (11)

Em conseqüência — diz TAYLOR — há "uma divisão de trabalho e de responsabilidades, quase eqüitativa, entre a direção e o operário. A direção se encarrega de tôdas as atribuições para as quais esteja melhor aparelhada do que o trabalhador, ao passo que anteriormente quase todo o trabalho e a maior parte das responsabilidades recaíam sôbre o operário". (12)

Os elementos da administração científica.

Como elementos da administração científica, cita TAYLOR: (13)

Estudo do tempo

---

(9) "Testimony", p. 41, in *Scientific Management*, por F.W. TAYLOR, edição Harpers and Brothers, 1947.
(10) "The Principles of Scientific Management", p. 130.
(11) *Ibid.*, p. 36.
(12) *Ibid.*, pp. 36-37.
(13) *Ibid.*, pp. 129-130.

Supervisão funcional

Padronização de ferramentas e instrumentos

Sala de Planejamento.

O princípio da exceção

A utilização de régua de cálculo e instrumentos semelhantes, para economizar tempo.

Fichas com instruções de serviço.

A idéia de tarefa, associada a grandes prêmios pela sua execução eficiente.

Gratificação diferencial.

Sistemas mnemônicos para classificação dos produtos manufaturados, bem como do material utilizado na manufatura.

Sistema de delineamento da rotina do trabalho.

Moderno sistema de cálculo de custo, etc., etc.

Ao discutir êsses elementos, TAYLOR avisa, repetidamente:

> "A história da evolução da administração científica, até a presente data, reclama uma palavra de advertência. O mecanismo da administração não deve ser confundido com a sua essência ou filosofia subjacente... O mesmo mecanismo que produzirá, em um caso, quando a serviço dos princípios da administração científica, os maiores benefícios, conduzirá a insucesso ou desastre se fôr errôneamente orientado. Centenas de pessoas têm confundido o mecanismo do sistema com sua essência." (14)

Afirmou TAYLOR, enfàticamente, diante do "House Committee", que a verdadeira "administração científica" exige uma revolução mental, tanto da parte da direção como da dos operários. (15) Segundo PERSON, ao definir tal revolução,

> devem êles aceitar a filosofia segundo a qual, excluídos os ajustamentos menores feitos para manter o desejado equilíbrio, os interêsses de ambos — administração e operário — e o da sociedade, no decorrer do tempo, passam a exigir produção progressivamente maior, para suprir a carência de mercadorias. A produção exige o dispêndio de energias humana e material; portanto, a direção e os trabalhadores deveriam congregar-se na busca das leis do menor desperdício. Deveriam reunir seus esforços para a realização de reagrupamentos que a divisão do trabalho impõe a fim de tornar válidas tais leis. (16)

Com o decorrer do tempo, contudo, a administração científica foi sendo identificada mais com seu "mecanismo" do que com sua "filosofia". FRANK GILBRETH, por exemplo, estabelece como "lei ou princípio de administração

(14) *Ibid.*, pp. 128-129.

(15) "Testimony", p. 27, in *op. cit.*

(16) "Foreword", p. xiii, in *op. cit.*

científica" (17) o estudo de tempo, padrões, fichas de instrução, funcionalização da supervisão, salários de compensação e prevenção da "cêra" no trabalho — todos êsses já incluídos anteriormente por TAYLOR no "mecanismo" de aplicação da administração científica.

Trinta anos mais tarde, RALPH C. DAVIS, através de uma redefinição dos princípios de administração científica, reconheceu a fusão da "filosofia" de TAYLOR com seu "mecanismo". É a seguinte a definição de DAVIS para tais princípios, tal como foi citada por PERSON: (18)

1.º) Uma administração eficiente exige a aferição precisa das fôrças, fatôres e efeitos existentes em uma situação comercial. Deve-se, portanto, estabelecer um conjunto preciso dos fatos relativos àqueles elementos, se necessário por pesquisas experimentais.

2.º) Deve-se induzir, dêsses fatos, leis de planejamento e de execução administrativa, estabelecendo a exata correlação entre êsses fatôres, fôrças e resultados.

3.º) A fim de facilitar o trabalho de planejamento, organização e contrôle das atividades, devem-se estabelecer padrões que possam servir de critério para as relações e condições apropriadas de uma dada situação. Êsses padrões devem ser mantidos a fim de que se obtenha eficiência ininterrupta.

4.º) Essas condições e relações devem ser preplanejadas para que se obtenha a máxima economia e a máxima eficiência...

5.º) Devem-se estabelecer normas definidas, especificando os métodos corretos para as atividades de planejamento e de execução...

Contribuiu, ainda, para que os "elementos" da administração científica se tornassem pelo menos tão importantes quanto sua "filosofia" o fato de que déles nasceram alguns princípios suscetíveis de aplicação generalizada.

A revisão de tais princípios constitui o principal objetivo dêste capítulo.

Divisão do trabalho e especialização

Em sua busca de maior produtividade, foi TAYLOR o primeiro a fazer uma análise completa do cargo ou função, desdobrando-o em suas partes componentes. Procedeu à sua divisão e subdivisão, chegando, finalmente, aos movimentos necessários a cada operação, os quais em seguida cronometrou. Estabeleceu então padrões à execução do trabalho e experimentou-os.

Assim descobriu TAYLOR que

> "o trabalho pode ser executado melhor e mais econômicamente, através a subdivisão das funções." (19)

---

(17) "Primer of Scientific Management", pp. 12-30, in *op. cit.*

(18) "The Genius of Frederick Taylor", in *Processes of Organization and Management*, edited by Catheryn Seckler — Hudson, pp. 135-136.

(19) "The Principles of Scientific Management", p. 38, in *op. cit.*

"O trabalho de cada pessoa na organização deveria, tanto quanto possível, se limitar à execução de uma única tarefa predominante." (20)

As normas de divisão do trabalho e especialização, formuladas por TAYLOR, encontraram rápida aplicação na indústria americana, e, mais tarde, no mundo inteiro, estendendo-se pràticamente a todo campo de atividade.

O princípio da "Exceção"

Segundo êsse princípio, formulado por TAYLOR, "o administrador deveria receber apenas relatórios condensados, resumidos e sempre comparativos, abrangendo, entretanto, todos os elementos constituintes da administração." (21) Esta foi a maneira com que TAYLOR definiu a "delegação", princípio de organização geralmente aceito.

Funcionalização da supervisão

Esta contribuição da administração científica já ultrapassou de muito seus próprios limites, tendo influenciado a administração de uma maneira geral.

Em que consiste a "funcionalização da supervisão"?

Segundo TAYLOR

"a administração funcional consiste em dividir o trabalho de maneira que cada homem, desde o assistente ao superintendente, tenha que executar a menor variedade possível de funções. Sempre que possível, o trabalho de cada homem deverá se limitar à execução de uma única função".

.... "a característica mais marcante e visível da administração funcional consiste no fato de que cada operário, em lugar de por-se em contato direito com a administração num único ponto, isto é, por intermédio de seu chefe de turma, recebe orientação e ordens diárias de oito encarregados diferentes, cada um dos quais desempenha sua própria função particular. Quatro dêsses encarregados ficam no departamento de planificação, sendo que três dêles enviam suas ordens aos operários, e dêles recebem respostas, geralmente por escrito. Os outros quatro ficam na oficina, e, cada um em seu ramo ou função particular, ajuda pessoalmente os operários em seu trabalho. Alguns dêsses mestres entram em contato com cada operário sòmente uma ou duas vêzes por dia, e talvez por uns poucos minutos, enquanto outros estão constantemente com os operários e os ajudam freqüentemente." (22)

Compreende-se, fàcilmente, porque tal concepção trouxe tantos ataques ao seu idealizador. "Um homem não pode servir a dois senhores", argumentou-se repetidamente, e ainda hoje o assunto é objeto de controvérsia.

Tanto FAYOL como GULICK — cuja contribuição à teoria da organização será apreciada em outro capítulo — são, enfàticamente, contra a "funciona-

(20) L. URWICK, *The Elements of Administration*, p. 48.
(21) "Shop Management", p. 126, in *op. cit.*
(22) *Ibid.*, pp. 99-100.

lização da supervisão". FAYOL condenou-a como uma "negação da unidade de comando" (23) e GULICK, com estas palavras, mostra-se igualmente positivo em sua desaprovação :

> Não se deve perder de vista o significado de tal princípio — o da unidade de comando — no processo de coordenação e organização. É muitas vêzes tentador, ao se estabelecer a estrutura de coordenação, colocar-se mais de um chefe para um homem que está executando trabalho com mais de um contato. Mesmo o grande filósofo da administração que foi TAYLOR incorreu nesse êrro, ao colocar mestres diferentes para lidar com máquinas, materiais, velocidade, etc., cada um dêles com o poder de dar ordens, diretamente, ao operário. Uma adesão rígida ao princípio da unidade de comando pode conter seus absurdos; êstes, contudo, se revelam sem importância diante da confusão certa, da ineficiência e da irresponsabilidade que resultam da violação de tal princípio". (24)

DEXTER KIMBALL, em seu *Principles of Industrial Organization* assume uma atitude intermediária :

> As vantagens do tipo de organização chamada administração funcional são patentes. Especialistas — e não mestres apenas parcialmente conhecedores dos diversos setores — é que transmitem a cada operário conhecimentos específicos e orientação. Planeja-se a separação do trabalho mental e braçal tendo-se em vista as funções a serem executadas, mas não como se as mesmas estivessem subordinadas a outras fases da administração. A administração funcional assenta, também, providências para a máxima utilização do princípio da divisão do trabalho, reduzindo ao mínimo as funções que cada homem deve executar. Tende, portanto, a produzir alta eficiência funcional, em cada homem, e no conjunto dêles.
>
> A maior desvantagem do sistema é que tende a se tornar instável, em razão do enfraquecimento do contrôle disciplinar ou de comando, a não ser que sejam providenciados meios adequados de coordenação do trabalho dos homens e dos departamentos que estejam situados no mesmo nível de autoridade. O sucesso do sistema, quando aplicado em grandes emprêsas, repousa, em grande parte, na habilidade das autoridades administrativas em correlacionar o trabalho de personalidades fortes e fazê-las trabalhar harmoniosamente. (25)

Esta questão parece ter sido definitivamente resolvida pela brilhante análise de HERBERT SIMON, que escreve :

> Certamente o princípio da unidade de comando, assim interpretado (interpretação de GULICK) não pode ser criticado por falta

---

(23) *General and Industrial Management*, Londres 1947, p. 69.

(24) "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration*, Gulick and Urwick, editores, p. 9.

(25) P. 166.

de clareza ou por ambigüidade. A definição de "autoridade" dada acima deveria servir para provar, claramente, que o princípio é válido em qualquer situação. O defeito real que tal princípio apresenta é ser incompatível com o princípio da especialização.

... Os resultados já obtidos da prática administrativa parecem indicar que a necessidade de especialização tem-se sobreposto à necessidade de unidade de comando. Aliás, não se terá avançado demais dizendo que a unidade de comando, no conceito de GULICK, nunca existiu em nenhuma organização administrativa. Se um funcionário de "linha" segue as normas estabelecidas por um departamento de contabilidade no que diz respeito ao processamento das requisições, poder-se-á dizer que, nesse setor, não está êle sujeito à autoridade do departamento de contabilidade? Em qualquer situação administrativa real a autoridade é zoneada. Argumentar que êste "zoneamento" não contradiz o princípio da unidade de comando é tarefa que exige uma definição completamente diferente de autoridade da aqui usada. Esta obediência do funcionário executivo ao departamento de contabilidade não é, em princípio, diferente das recomendações de TAYLOR; determina êste que um operário fique sujeito, em matéria de programação de trabalho, a um contramestre e, nas tarefas de manejo da maquinaria, a outro. (26)

Assim, como já se disse, a "funcionalização da supervisão" já ultrapassou de muito a "administração científica", porque qualquer departamento ou serviço de pessoal, orçamento, compras, organização e métodos, contabilidade, etc. não constitui, senão, uma adaptação em larga-escala da "supervisão dividida", de TAYLOR. Na administração pública e privada não mais existe o conceito de "unidade de comando", na sua velha acepção. O zoneamento da autoridade, como sugeriu TAYLOR, tem sido geralmente aceito, talvez porque poucas pessoas se aperceberam de que tal transformação se estava operando.

Constitui, todavia, o zoneamento da autoridade uma violação real da unidade do comando? Êste ensaio não pretende de maneira alguma reiniciar a discussão encerrada pelo Professor SIMON. Mas ao que parece, receber ordens sôbre diferentes assuntos de diferentes pessoas não quebra, necessàriamente, o princípio de unidade de comando, a não ser que essas ordens se choquem.

Outros aspectos da obra de TAYLOR escapam à finalidade dêste trabalho, e por conseguinte não serão aqui apreciados.

SÍNTESE

A definição dada por PERSON às características da "técnica da administração científica", como êle a chama, fornece a chave para apreciação do Taylorismo :

> A técnica de administração é uma técnica de ataque aos problemas administrativos que se apresentam em cada uma das diferentes situações administrativas, visando à sua solução. Não é nada

(26) *Administrative Behavior*, pp. 23-25.

definido, cristalizado; alguma coisa que possa ser comprada ou vendida, imitada ou roubada, transferida de um lugar para outro e instalada como se fôsse uma caldeira ou máquina fresadora. É uma forma de se descobrir a administração mais indicada para cada caso concreto. (27)

Êste é, na realidade, o maior mérito de TAYLOR. Contribuiu êle para que se encarasse sistemàticamente o estudo da organização, o que não só revolucionou completamente a indústria como também teve grande impacto sôbre a administração. Sua obra não deve ser avaliada em têrmos de um ou outro de seus elementos mas sim, e principalmente, pela importância da aplicação de uma metodologia sistemática, na análise e na solução dos problemas de organização, no sentido de baixo para cima. O fato de ter sido êle o primeiro a fazer uma análise completa do trabalho, inclusive dos tempos e dos movimentos; de ter sido êle que estabeleceu padrões precisos de execução; que treinou o operário; que especializou o pessoal, inclusive o de direção; que instalou uma sala de planejamento; em resumo, que assumiu uma atitude metódica ao analisar e organizar a unidade fundamental de qualquer estrutura, adotando êsse critério até ao tôpo da organização — tudo isto o eleva a uma altura não comum no campo da organização.

Não resta dúvida, porém, que outros contribuíram mais para a teoria de organização. Além disso, a administração científica tinha, indubitàvelmente, um sentido um tanto mecanicista. Não deu a devida atenção aos aspectos humanos da organização, ignorando que o trabalhador é um ser social.

Como salientou MORTON GRODZINS, "o pioneiro da administração científica, FREDERICK TAYLOR, perpetrou um êrro (de pioneiro) ao basear seu sistema, visando à produtividade industrial, num princípio que individualizou cada operário em têrmos de suas relações com seus instrumentos de trabalho, seus companheiros e seus superiores, quando nenhum resultado de recentes pesquisas no terreno social-psicológico é mais impressionante do que a unanimidade de opinião quanto à importância do pequeno grupo informal". (28)

(continua)

(27) "The Genius of Frederick Taylor", in *Processes of Organization and Management*, editado por Catheryn Seckler — Hudson, p. 136.

(28) *"Public Administration and the Science of Human Relations"*, Public Administration Review, Spring, pp. 88-102.

Da Condição Jurídica dos Cônsules

GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA

(Professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris e do Instituto Rio Branco. Secretário da Comissão Nacional de Codificação do Direito Internacional)

1. CONCEITO DE CÔNSUL

São inúmeras as definições do têrmo "Cônsul" e de um modo geral as mesmas se limitam a uma enumeração de suas atribuições. É de mister lembrar que a expressão varia no tempo e no espaço: o Cônsul de hoje possui atribuições bem mais complexas do que o de um século atrás, e as funções consulares variam de país para país. Aliás, na organização consular de um mesmo país, na qual todos os funcionários se acham vinculados a um mesmo estatuto, suas atribuições oscilarão de pôsto para pôsto, pois nem tôdas as repartições consulares têm por finalidade a proteção do comércio e da navegação e o auxílio de nacionais; algumas são criadas com finalidades políticas, outras terão caráter mais cultural. Também, é necessário, de início, saber se devemos ou não incluir sob a designação de cônsul os chamados cônsules honorários. Alguns autores esclarecidos vêm propugnando desde há muito pela adoção do Regulamento adotado pelo Instituto de Direito Internacional na sua sessão de 1896 (Veneza), no sentido de que o título de cônsul só deve pertencer aos *cônsules missi*, isto é, aos funcionários nacionais do estado que os nomeia e que não exercem outra função que a consular; ao passo que aos chamados *consules electi* se deveria dar o título de *agente consular*. (1)

Infelizmente a questão é de difícil solução, pois os países carecedores de recursos financeiros e que não podem manter um corpo consular organizado hieràrquicamente, mas que são forçados a recorrer aos negociantes radicados nas principais cidades e portos comerciais, não se conformarão em acolher uma norma que irá despir os seus representantes da situação social e jurídica de que gozavam, mesmo sabendo que não se justifica a equiparação entre os cônsules de carreira e os agentes consulares.

---

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit Internacional*, vol. III (edição de 1928) p. 1077.

Enquanto êste ponto não fôr solucionado satisfatória e unânimemente, perdurarão as polêmicas sôbre a condição jurídica dos cônsules e a precedência entre êles.

Seja como fôr, alguns países já reservam o título de cônsul para os funcionários de sua nacionalidade, que percebem vencimentos e são proibidos de exercer outra função remunerada. É pena que o Brasil, cuja organização diplomático-consular é ímpar na América latina, não adote a mesma nomenclatura. Não basta, contudo, adotar as citadas denominações para o corpo consular nacional, é necessário ainda condicionar a concessão do exequatur aos cônsules estrangeiros a esta orientação.

Feita esta introdução, é lícito dar-se uma definição ao têrmo, a qual como tôda definição terá o inconveniente de limitar a instituição em estudo. Conforme foi dito, as definições existentes são de caráter exemplificativo, pois giram em tôrno de uma enumeração de funções, sejam elas de autoria de etimologistas, internacionalistas, magistrados ou legisladores. Assim CÂNDIDO DE FIGUEIREDO ensina "agente de uma nação, encarregado, em país estrangeiro, de proteger os súditos dessa nação, fomentar o comércio, etc." (2)

Dentre os internacionalistas podemos citar em primeiro lugar a definição de HILDEBRANDO ACCIOLY, que é das mais precisas, embora seja um tanto quanto extensa: "os cônsules são funcionários administrativos ou agentes oficiais, sem caráter diplomático ou representativo, que um Estado nomeia para servirem em cidades ou portos de outros Estados, com a missão de velar pelos seus interêsses comerciais, prestar assistência e proteção aos seus nacionais, legalizar documentos pertencentes a êstes ou destinados a produzir efeitos no seu país, exercer a polícia da navegação com os portos nacionais, fornecer informações de natureza econômica e comercial sôbre o país ou distrito onde sirvam". (3)

Igualmente extenso e mais ou menos nos mesmos moldes é o conceito dado por P. FAUCHILLE: "os cônsules são os agentes oficiais que um Estado estabelece nas cidades ou nos portos de país estrangeiro, com a missão de cuidar de seus interêsses comerciais, prestar assistência e dar proteção aos seus nacionais, comerciantes ou viajantes, desempenhar com relação a êles funções administrativas (ou judiciárias), exercer a polícia da marinha mercante, velar pela execução dos tratados de comércio e navegação, fornecer dados sôbre as produções agrícolas e industriais e sôbre o movimento dos países estrangeiros". (4)

Poderíamos multiplicar as definições dos autores de obras gerais sôbre o direito das gentes, mas basta dizer que com algumas variações de fundo ou

---

(2) *Novo Dicionário da Língua Portuguêsa*, 4.ª ed., Lisboa, vol. 1.º, p. 514.

(3) *Tratado de Direito Internacional Público*, vol. II, Rio de Janeiro, 1956, n.º 801, p. 513.

(4) *Traite de Droit International Public*, vol. I, parte 3.ª, Paris, 1926, n.º 733, p. 109.

forma, de síntese ou análise, seguem orientação parecida às de BLUNTSCHLI, (5) BUSTAMANTE Y SIRVEN, (6) e LUIZ DE FARO JUNIOR. (7)

Os autores de trabalhos específicos sôbre o direito consular adotam definições parecidas conforme poderemos constatar pelo exame de algumas.

IRIZARRY Y PUENTE : "No sentido genérico, um cônsul é um funcionário enviado por um Govêrno para residir num país estrangeiro, e admitido pelo Govêrno dêsse país, múltiplas finalidades administrativas, mas antes de tudo para representar, estimular e proteger os seus interêsses nas relações econômicas, marítimas e comerciais, bem como as pessoas e os interêsses de seus cidadãos ou súditos". (8)

JOÃO PENTEADO ERSKINE STEVENSON: "cônsul é o agente ou delegado que uma nação mantém em país estrangeiro, sobretudo nas cidades comerciais ou portos, para defender seus interêsses mercantis ou marítimos, com funções administrativas, judiciárias e acidentalmente políticas, e garantir os direitos e privilégios dos seus súditos". (9)

MARCELO ARDUINO, contudo, não aceita as definições vazadas nos moldes das citadas, julgando-as muito vagas, e criticando o fato de versarem principalmente sôbre as atribuições consulares e não conterem uma conceituosa determinação da essência jurídica da função consular em si. (10)

As definições que se nos deparam em algumas decisões jurídicas são fracas, pois a finalidade das mesmas é, geralmente, justificar a competência dos tribunais locais e não dar uma noção científica da instituição. A Primeira Câmara da Côrte de Apelação do Distrito Federal, em acórdão de 14 de janeiro de 1907, relativo a uma ação de imissão de posse, na qual era agravante o Cônsul Geral da Suiça, teve ensejo de declarar que "os cônsules não são representantes do Estado, são agentes protetores dos interêsses dos cidadãos da Nação que servem dentro do território estrangeiro onde exercem jurisdição". (11)

Os regulamentos consularem freqüentemente contêm definições do caráter dos respectivos funcionários.

O primeiro texto brasileiro sôbre a matéria — o decreto n.º 520, de 11 de junho de 1847, que mandava executar o novo regulamento consular, dispunha no artigo primeiro: "Aos cônsules incumbe, nos seus distritos e lugares de residência, promover o comércio e navegação, bem como proteger as pessoas e interêsses dos súditos brasileiros." O dispositivo em questão foi reproduzido no Regulamento de 1872 e figurou na primeira Consolidação organizada

(5) *Le Droit International Codifié*, 5.ª ed., Paris, 1895, art. 244, p. 160.

(6) *Droit International Public*, vol. I, Paris, 1934, n.º 301, p. 403

(7) *Manual de Direito Internacional Público*, 2.ª ed., Rio de Janeiro 1956, n.º 720, p. 366.

(8) *Traité sur les Fonctions Internationales des Consuls*, Paris, 1937 p. 9.

(9) *Curso de Direito Consular*, São Paulo, 1939, n.º 64, p. 44.

(10) *Consoli, Consolati e Diritto Consolari*, Milán, 1908, p. 27.

(11) *Revista de Direito* (Bento de Faria), vol. IV (1907), p. 439.

na República, em 1899, com a substituição da palavra "súditos" por "cidadãos".

O Decreto-lei n.º 9.121, de 3 de abril de 1946, que trata da organização do Ministério das Relações Exteriores, não definiu a expressão cônsul, mas sim a de repartição consular.

Finalizando é lícito lembrar que dadas as afinidades entre o serviço consular e o diplomático, não se pode ainda dar uma definição de acôrdo com a indicação de M. ARDUINO: pode-se, isto sim, tentar combinar na mesma a determinação jurídica da função consular (que muito se aproxima à diplomática) e manter uma enumeração de atribuições a fim de caracterizar melhor o cônsul e dizer que é o funcionário público nomeado por um Estado para o representar em pôrto ou cidade de outro, com a incumbência de, evitando se imiscuir nas atribuições da respectiva missão diplomática, velar por todos os seus interêsses, quer sejam êles de natureza comercial, econômica, cultural, financeira, política ou social e, principalmente, exercer a polícia da navegação e velar pela pessoa e os bens de seus nacionais. (12)

2. HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO CONSULAR

No estudo da evolução histórica da instituição consular é lícito destacar quatro fases mais ou menos distintas. A primeira abrange as práticas adotadas na antiguidade e que têm certa analogia com a instituição; a segunda começa pouco antes da primeira cruzada e termina com as embaixadas permanentes; a terceira, de decadência da instituição, chega ao século XIX; a quarta surge em meados do século XIX, e nela a instituição consular readquire seu antigo prestígio.

Conforme lembra CLOVIS BEVILAQUA, "as associações políticas primitivas, sob o influxo dos sentimentos guerreiros e religiosos, olhavam para o estrangeiro como para um inimigo que estivesse constantemente ameaçando a sua existência e a sua religião. O estrangeiro não colaborava para o bem estar da comunidade, falava outra língua, adorava outros deuses, adotava outros costumes, não podia merecer benevolência". (13) Na Índia era êle colocado abaixo do pátria; no Egito, ao natural do país repugnava tocar num instrumento utilizado por um grego; na Grécia e em Roma um estrangeiro não podia desposar uma nacional, possuir imóveis ou firmar contrato com um cidadão".

A esta primeira reação de hostilidade veio se juntar outra, mais favorável ao alienígena, geralmente um comerciante, cuja presença vinha trazer benefícios à comunidade. Passaram a ser tolerados; mas como sobrevivência da antiga xenofobia, continuavam à margem da sociedade e de suas leis. Nessas condições, era mister escolher alguém que os julgasse, daí surgindo várias soluções.

---

(12) G.E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Manual de Derecho Consular* (Rosario 1952), p. 72.

(13) *Princípios Elementares de Direito Internacional Privado*, 4.ª ed., Rio de Janeiro, 1944, § pp. 153 e 154.

Na Grécia, havia os *proxenos,* que muito tinham em comum com os atuais cônsules honorários, e cuja origem remonta ao VI século a.C. Os *proxenos* eram indivíduos designados oficialmente por uma cidade grega para em outra velar pelos seus interêsses e proteger os seus cidadãos. Eram nacionais da cidade em que exerciam as suas funções e não da representada. Inicialmente, a *proxenia* era uma proteção espontânea, mas com o desenrolar do tempo, dados os bons resultados obtidos, se oficializou, passando a ser um cargo cobiçado, dadas as vantagens e honras que trazia.

É interessante lembrar que os atuais cônsules gregos são igualmente chamados *proxenos*.

Dada a vinculação existente entre a instituição consular e o comércio, é fácil compreender que aquela não tivesse se desenvolvido entre os romanos, avessos à mercancia.

Tinham, contudo, certa semelhança com os *proxenos* os "Patronos" ou "protetores", nomeados geralmente pelo Senado para proteger os interêsses das cidades conquistadas pelos exercícios de Roma; se bem que, por vêzes, a escolha fosse feita pela própria cidade.

Em Roma, temos ainda a figura do "praetor peregrinus", incumbido de solucionar as pendências surgidas entre os forasteiros ou entre êles e romanos, de acôrdo com os preceitos do *jus gentium*.

Se bem que o têrmo cônsul seja de origem latina, constata-se que em Roma os cônsules exerciam funções bem distintas dos cônsules da atualidade. Era o título dado, na Roma antiga, depois da expulsão dos reis, aos magistrados incumbidos de velar pelos supremos interêsses do Estado. Com o mesmo sentido surgiria na França com a queda da ditadura em fins do século XVIII.

Contudo, só com as cruzadas é que a prática de nomear cônsules em cidades e portos de comércio se consolida, não mais sofrendo ela solução de continuidade.

Não há dúvida de que as Cruzadas tiveram uma influência preponderante, ao ponto de inúmeros autores afirmarem que, a rigor, devemos procurar a origem da instituição consular no tempo das Cruzadas. (14) Com efeito, a fim de garantir a manutenção das tropas e peregrinos, os comerciantes de Veneza, Gênova e Pisa iam estabelecendo feitorias, onde os mesmos pudessem conseguir tudo de que necessitavam. A êstes comerciantes as Cruzadas outorgavam inúmeros privilégios e quando de sua partida, os príncipes maometanos, reconhecendo as vantagens de sua permanência, permitiram que continuassem a usufruir dos mesmos. Assim, os comerciantes formavam uma coletividade não sujeita aos tribunais locais, mas sim a um magistrado de sua

(14) A. HEYKING, *Les Principes et la Pratique des Services Consulaires,* (Paris, 1928) p. 20; A. RECHID, *L'Islan et le Droit des Gens,* em *Recueil des Cours, tomo* 60 (1937-II), p. 423; C. CALVO, *Le Droit International,* tomo III, (Paris — 1888), § 1368, p. 215.

A função consular passou a ser meramente honorífica e quase sempre a escolha iria recair num comerciante local, nacional do país, para o qual a função consular seria secundária e que não pensaria duas vêzes na dignidade da nação por êles representada antes de cometer um crime ou recusar-se a pagar um credor.

Êsse período dos cônsules honorários coincidiu com o aparecimento das primeiras obras importantes de direito internacional e que iriam pasmar a doutrina futura. Surgiram também as primeiras decisões judiciárias sôbre cônsules e agentes consulares, as quais iriam servir de base às decisões posteriores, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. O fato da instituição consular haver sofrido uma salutar reforma posteriormente, pela substituição dêsses cônsules *electi* pelos de carreira, não modificou, como deveria, os ensinamentos dos doutrinadores, que ainda hoje se baseiam no que foi escrito anteriormente, sem levar em consideração a posição real e atual da instituição consular.

No século XIX, a instituição sofreu novas transformações, entrando destarte no seu quarto período, a que poderíamos denominar dos *cônsules de carreira*.

O surto econômico-comercial, com o conseqüente aumento de exportações e importações, veio exigir dos países uma revisão de seu sistema consular, que não mais podia continuar entregue aos cônsules honorários.

Os movimentos migratórios também vieram acarretar maior trabalho nas repartições consulares, quer dos países de imigração (incumbidos da seleção dos imigrantes) quer dos de emigração (proteção de nacionais).

As reformas operadas se concretizaram nos regulamentos adotados ou revistos. Os primeiros regulamentos foram, porém, do século XVII, citando-se em primeiro lugar o dos Países Baixos, de 1658, aplicável aos cônsules na Espanha, França e Itália; e uma ordenança francesa, de 1681, que continha alguns dispositivos sôbre cônsules. Êstes textos eram, contudo, rudimentares e nos dois citados países surgiram modificações fundamentais em 1871 e 1833.

O Brasil, dada a transplantação da organização burocrática portuguêsa para o Rio de Janeiro em 1808, não se viu obrigado a improvisar, como as demais nações latino-americanas, uma repartição dos negócios exteriores: por ocasião da sua emancipação, possuia os elementos necessários, que lhe iriam dar uma posição ímpar na política externa da América do Sul.

Aliás, mesmo antes de nossa Independência JOSÉ BONIFÁCIO nomeou ANTÔNIO MANOEL CORREA DA CÂMARA cônsul e agente comercial em Buenos Aires, isto em maio de 1822.

É curioso lembrar que o Govêrno Republicano do Recife, em 1817, nomeou ANTÔNIO GONÇALVES DA CRUZ cônsul nos Estados Unidos. O mesmo em 15 de janeiro de 1823 era nomeado Cônsul Geral na União Americana.

Desde cedo sentiu-se a necessidade de um regulamento e no Relatório de 1831 se lembrava a necessidade da aprovação pela Assembléia Geral do Projeto de Regulamento.

escolha, a quem incumbia igualmente a proteção dos membros da comunidade.

A circunstância de imperar o princípio da personalidade das leis entre os europeus e o fato do Corão só se aplicar aos muçulmanos veio permitir que os magistrados-cônsules desempenhassem, sem atrito, as suas funções judiciárias. Seja como fôr, a fim de evitar possíveis dificuldades, foram firmados entre os príncipes da Cristandade e os de Islam capitulações tendentes a regulamentar as situações supervenientes.

Dentro em breve, o exemplo dos mercadores italianos era imitados pelos de Barcelona e Marselha. A instituição foi sendo acolhida pelos demais povos, chegando ao Báltico.

Nessa segunda fase da instituição, a que P. FAUCHILLE dá a denominação de "período municipal", (15) vemos que o soberano não influia na designação do cônsul, era êle eleito pelos comerciantes e navegantes de determinada praça marítima, e assim, não tinha relações oficiais com o Estado de que era súdito.

No fim do "período municipal", eram várias as funções consulares e, de acôrdo com a terminologia moderna, eram elas judiciárias, diplomáticas e consulares pròpriamente ditas (proteção da navegação e da pessoa e bens de seus nacionais).

A formação dos grandes Estados provocou profundas mudanças na instituição consular, que entrou num período de franca decadência.

Em primeiro lugar, o cônsul deixou de ser uma autoridade escolhida por uma comunidade: passou a ser nomeado por um soberano, adquirindo caráter público. Esta circunstância ligada ao abandono do sistema da personalidade das leis pelo da territorialidade, que vinha sujeitar todos os habitantes à justiça do país, independentemente de sua nacionalidade ou domicílio, acarretou a perda da atribuição principal dos cônsules: o de jurisdição, a não ser nos países não-cristãos.

Com a formação dos grandes Estados surgem as Embaixadas permanentes, que depois do Tratado de Westfália se generalizaram. Com o aparecimento das mesmas, perderam os cônsules as suas funções diplomáticas e representativas, sem esquecer que ficaram num segundo plano em relação aos embaixadores.

Assim, aos cônsules sobravam poucas funções: velar pelos interêsses de seus nacionais e da navegação do país que os nomeou; o que pouco significava, já que o comércio marítimo atravessava uma fase de pouco movimento e raros eram aquêles que se aventuravam além das fronteiras de seu país.

Como passaram a ser funcionários de outros Estados, os poderes públicos condicionavam o exercício das funções consulares a uma autorização expressa chamada nos países europeus de *exequatur* e nos da Ásia Menor e do Norte da África de *barat*.

---

(15) *Op. cit.*, n.º 738, p. 113.

O primeiro Regulamento Consular, Decreto n.º 520, de 11 de junho de 1847, antecedeu ao do Corpo Diplomático. Contràriamente ao que sucede com êste, o do Corpo Consular é bastante explícito e abrange 230 artigos. Trata da nomeação, classes, vencimentos e prerrogativas dos empregados consulares; do exercício, suspensão e cessação do ofício consular; das relações dos empregados Consulares entre si e com seus superiores; do favor ao comércio; do favor à navegação; dos acidentes, perigos e mais circunstâncias ocorridas na viagem; da proteção aos brasileiros; da Secretaria e Expediente consulares; e de algumas disposições gerais. Foi subscrito por SATURNINO DE SOUSA E OLIVEIRA.

O Regulamento de 1847 foi substituído em 24 de maio de 1872 por outro (Decreto n.º 4.968), que perdurou até o fim do Império. Numerosos foram os Regulamentos e Consolidações baixados durante a República. Atualmente, não há no Brasil uma Carreira Consular independente da Diplomática; existe uma só carreira, a de *"Diplomata"*, cujo estatuto básico é o Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946. O último Regulamento Consular foi aprovado pelo Decreto n.º 24.113, de 12 de abril de 1934; mas no exercício de suas funções, os cônsules brasileiros recorrem ao "Manual de Serviço", que dispõe minuciosamente sôbre tôdas as atividades consulares.

3. CÔNSULES E DIPLOMATAS

São inúmeros os autores que têm procurado pôr de relêvo as diferenças existentes entre as carreiras diplomática e consular. Mas se no papel é possível traçar limites claros, constata-se que os mesmos são poucos na prática. Em ambos os casos, trata-se da manutenção dos interêsses nacionais na esfera internacional.

De um modo geral é lícito citar as seguintes diferenças entre ambas as carreiras, diferenças estas que nem sempre são absolutas:

1.º) O agente diplomático representa o seu Estado perante outro, ao passo que o cônsul só o representa perante as autoridades locais;

2.º) o agente diplomático é acreditado por meio de credenciais, o cônsul não é acreditado, mas sim munido de uma carta-patente;

3.º) o agente diplomático entra plenamente em função mediante a entrega solene de suas credenciais, ao passo que cônsul o faz após a concessão do exequatur;

4.º) ao terminar a missão do agente diplomático as suas *recredenciais* são entregues ao Govêrno junto ao qual se achava acreditado, ao cônsul não corresponde um documento equivalente;

5.º) as imunidades diplomáticas são consideráveis e absolutas, as consulares são reduzidas e pessoais;

6.º) o agente diplomático tem jurisdição sôbre todo o território do país onde exerce a sua função; a jurisdição do cônsul se limita ao respectivo distrito consular (que poderá abranger todo o território de um país);

7.º) o agente diplomático só lida com o Ministério das Relações Exteriores, ao passo que o cônsul tem contato direto com as autoridades locais, não podendo, contudo, se dirigir diretamente ao Ministério das Relações Exteriores, salvo na hipótese de não existir missão diplomática do respectivo país;

8.º) a origem histórica das funções consulares é distinta da origem histórica da instituição diplomática.

As citadas diferenças são, porém, bastante relativas. Quanto à primeira, por exemplo, constata-se que a maioria dos autores ensina que o diplomata tem caráter representativo, não sucedendo o mesmo com o cônsul. Tal ponto de vista é errado, pois o consul representa o seu Govêrno perante as autoridades locais, conforme dispõe o artigo 24 do Regulamento brasileiro para o serviço consular, aprovado pelo decreto 24.113, de 12 de abril de 1934, e o Regulamento consular argentino de 1947 (art. 7.º).

A proteção dos nacionais, citada como atribuição característica dos cônsules, é exercida principalmente pelos agentes diplomáticos. Os cônsules não têm o direito de formular uma reclamação a favor de nacional, cabe-lhes, tão sòmente, interceder junto às autoridades locais. A ação diplomática é, ao contrário, mais objetiva, pode haver reclamação, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, por eventuais denegações de justiça ou arbitrariedades e teremos o exercício da *proteção diplomática,* que é vedada aos cônsules. O "Manual de Serviço" brasileiro dispõe no artigo 566 que "cumpre, igualmente, às Missões diplomáticas prestar assistência aos brasileiros residentes ou de passagem no país, auxiliando-os em suas emprêsas e defendendo-lhes os interêsses", não mencionando, no capítulo referente às atividades consulares, obrigação semelhante.

Contrariu sensu, a função tida por excelência do diplomata, a *política,* não está fora da esfera de ação do cônsul. Aliás, existem consulados políticos e o Consulado Geral da Grã-Bretanha no Cairo, quando o Egito era vassalo da Turquia, pode ser apontado como exemplo típico. Os Consulados do Brasil em Caiena e Paramaribo, criados durante a guerra, tinham notòriamente, um papel político, visto que na época a França e a Holanda se achavam sob o jugo da Alemanha nazista. Atualmente, temos alguns consulares de fronteira, os chamados *privativos,* cuja importância política não pode ser desconhecida.

Mas se ao teórico, ao internacionalista doutrinário, seja lícito dizer que as funções diplomáticas e consulares são distintas, tendo em vista algumas diferenças no modo de nomeação, nas relações com o govêrno local etc., as decisões dos estadistas devem ser pautadas pela conveniência, baseada na experiência. Durante muito tempo as carreiras diplomática e consular foram carreiras estanques, por considerarem os governos que a especialização em cada era indispensável e que as transferências do corpo consular ao diplomático eram desaconselháveis, dadas as diferenças existentes. A experiência demonstrou, porém, que, ao contrário, a fusão se impunha e que o tirocínio diplomático era indispensável ao cônsul, como a experiência consular o era ao diplomata. No Brasil, a fusão foi feita em duas etapas. O Decreto número 19.592, de 15 de janeiro de 1931, dando o primeiro passo nesse sentido, fun-

diu o antigo quadro da Secretaria de Estado com os do corpo diplomático e do corpo consular. Não se fêz então a fusão dêsses dois últimos quadros, porque — conforme expos o chanceler AFRANIO DE MELLO FRANCO, na Introdução ao Relatório de 1931 — "julgou prudente deixar ao tempo a depuração prévia dos respectivos elementos antes de unificar-lhes o pessoal". O artigo 22 do citado decreto previa, porém, a transferência de um para o outro serviço.

A fusão definitiva se verificou em 1938, quando foi baixado o Decreto-lei n.º 791, de 14 de outubro, que revogou o Decreto n.º 19.592, de 1931. Se antes da fusão alguns cônsules tinham uma mentalidade exageradamente burocrática, notava-se entre os diplomatas um apêgo excessivo às coisas mundanas. A fusão de ambas as carreiras veio eliminar em parte êstes inconvenientes, criando uma nova classe de funcionários dotados da experiência adquirida nos dois ramos do serviço e, que quer trabalhem em repartição diplomática ou consular, adotam a mesma rotina de trabalho. Se bem que persistam algumas diferenças extrínsecas entre as carreiras, estas tendem a sofrer uma diminuição gradual dadas as suas afinidades intrínsecas.

4. CLASSIFICAÇÃO DOS CÔNSULES

Não há, a exemplo do que ocorre com os agentes diplomáticos, uma classificação internacional dos funcionários consulares. Assim, a matéria é deixada à legislação interna dos Estados, que poderá dar livremente aos seus cônsules o título que quiser. Hoje em dia, contudo, já há uma nomenclatura que conta com a aceitação de quase todos os países e constata-se que os cônsules podem ser classificados segundo a remuneração (cônsules de carreira e honorários) e segundo a hierarquia (cônsules gerais, cônsules e vice-cônsules).

Quanto à *remuneração,* verifica-se que ao lado dos cônsules pròpriamente ditos, isto é, daqueles que são nacionais do Estado que representam, são por êle remunerados e não podem exercer outra profissão, existem os chamados cônsules honorários, geralmente nacionais de país em que servem e para os quais a função consular é secundária, pois são quase sempre comerciantes.

Aos cônsules de carreira se dá ainda as denominações de cônsules *missi* ou de profissão ao passo que os segundos são ainda chamados *electi,* comerciantes ou *ad-honorem.*

As expressões cônsules *missi* e *electi,* apesar de seu aspecto arcaico, ainda hoje contam com aceitação, se bem que os atuais cônsules honorários (electi) não mais sejam eleitos como o eram na Idade Média. No Brasil, o Decreto-lei n.º 4.391, de 18 de junho de 1942, adota a terminologia em questão.

A tendência dos países é no sentido de abolir os cônsules honorários, mas considerações várias, principalmente a econômica, têm impedido a extinção total dos mesmos. Com efeito, a prática tem mostrado a conveniência de sua abolição. FLAVIO GUILHÉN CASTAÑON lembra as seguintes razões contrárias aos cônsules honorários:

a) o cônsul *electi,* ocupado com os seus negócios normais, não tem tempo para tratar das funções consulares;

b) carece de uma instrução adequada para cumprir a contento as suas obrigações;

c) se fôr comerciante não poderá ser imparcial nos assuntos relacionados com o seu ramo;

d) não dá uma garantia completa de segurança nas suas atribuições como depositário do Registro Civil, pelo mesmo fato de carecer de conhecimentos necessários;

e) pela mesma razão pode incorrer em erros nas suas funções políticas, notariais, administrativas etc.;

f) o cônsul negociante, exposto aos azares do comércio, pode sofrer uma falência, e passar por uma vergonha pessoal que compromete a dignidade do govêrno que representa;

g) geralmente os cônsules *missi* não vêem com bons olhos os *electi*, pois os consideram de categoria inferior, o que provoca sérias dificuldades nos lugares onde existe um corpo organizado. (16)

Os Estados, com o intuito de melhorar cada dia mais o seu serviço exterior, condicionam o ingresso na carreira diplomático-consular ao preenchimento de inúmeras condições, dentre as quais figura uma rigorosa seleção intelectual; e, paradoxalmente, a nomeação dos cônsules honorários, é subordinada a um número irrisório de condições. É óbvio que os cônsules *electi* não podem ter as aptidões necessárias para desempenhar satisfatòriamente as várias funções consulares que hoje lhe incumbem; sem esquecer que um funcionário terá tudo que perder no caso de ser demitido, o honorário pouco sofrerá, no caso de abusar de sua situação.

O Regulamento para o Serviço Consular Honorário do Brasil, aprovado pelo Decreto nº. 23.776, de 30 de setembro de 1947, proíbe expressamente aos cônsules honorários algumas das principais atribuições consulares. O citado Regulamento ainda prevê (art. 37) a designação de um funcionário de carreira para iniciar e instruir, devidamente, os servidores honorários nos negócios das Chancelarias.

A abolição dos agentes consulares, porém, não é viável. Embora não possam desempenhar as funções consulares a contento, prestam, por vêzes, reais serviços ao país que os nomeou. Em certas localidades, principalmente portos, é necessário ter uma repartição consular, mas com freqüência o pouco rendimento e as rendas diminutas não justificam a nomeação de um funcionário de carreira. Aliás, os agentes consulares são geralmente escolhidos dentre pessoas de boa situação local, possuem um amplo círculo de amizade, bem como fortuna pessoal. Tôdas estas qualidades suprirão algumas das inevitáveis falhas que tenham.

IRIZARRY Y PUENTE ensina que a distinção entre cônsules *electi* e *missi* "não tem pràticamente nenhuma conseqüência jurídica especial, pois não existe em direito internacional nenhuma diferença apreciável, do ponto de vista de

(16) *Derecho Consular* em *Revista de la Universidad de San Carlos* (Guatemala), n.º II (1946), pp. 282 e 283.

categoria, das prerrogativas, das imunidades e dos deveres, na situação das duas classes de cônsules". (17)

OPPENHEIM adota igual ponto de vista: "em direito internacional não existe nenhuma diferença na situação geral das duas espécies de cônsules". (18)

Um exame, mesmo superficial, das legislações dos diversos países nos mostra que os citados autores não têm razão. Quanto às atribuições, vimos que os cônsules honorários brasileiros não podem exercer quinze importantes funções consulares. As isenções de impostos aduaneiros dados aos cônsules estrangeiros são quase que invariàvelmente privativas dos *missi*. O Decreto-lei 4.391, por exemplo, é explícito, nos artigos 16, 27 e 28, que conferem determinadas isenções aos cônsules de carreira as quais são negadas aos honorários. As normas de precedência, por sua vez, colocam os cônsules *electi* depois dos *missi*.

Finalizando, convém fazer mais duas observações sôbre as expressões "cônsules de carreira" e "cônsules honorários".

Embora o título cônsul de carreira seja empregado como sinônimo de cônsul *missi*, verifica-se que, embora todos os cônsules de carreira sejam *missi*, nem todos os *missi* são de carreira. Com efeito, inúmeros países não possuem uma carreira consular, pois, por razões várias, têm o que se chama cônsules de ocasião, nomeados independentemente do preenchimento de determinadas condições e cujo ascenso e aposentadoria não são garantidos. Se a nomeação dos mesmos é fácil e, geralmente, se verifica depois de uma mudança de govêrno, a destituição o é igualmente. No Brasil existem, ao lado dos cônsules de carreira, os cônsules privativos que são cônsules *missi*, pois percebem gratificação e são brasileiros. Não lhes são aplicáveis, porém, as normas regulamentares em matérias de ajudas de custo, férias extraordinárias, promoção, disponibilidade e aposentadoria (Decreto n.º 19.466, de 6 de dezembro de 1930, art. 3.º).

Em alguns países, quando um funcionário subalterno desempenha durante vários anos as suas funções a contento, se lhe confere o título de cônsul ou vice-cônsul honorário. Nesse caso, o funcionário premiado não poderá ser assimilado aos demais cônsules honorários, pois recebe remuneração. O Brasil tem adotado esta prática, que tem a vantagem de deixar a repartição entregue a um funcionário com a designação de cônsul, nos impedimentos do titular.

Quanto à classificação dos cônsules segundo a *hierarquia*, são adotadas as seguintes denominações: Cônsul Geral, Cônsul e Vice-Cônsul, além de outras de menor aceitação. Os títulos em questão se aplicam tanto aos cônsules *missi* quanto aos electi. A doutrina vem propugnando pela não utilização dos mesmos com relação aos segundos, a fim de evitar as habituais divergências entre os dois ramos do serviço consular. A França e a Itália reservam as denominações de cônsul geral, cônsul e vice-cônsul para os funcionários de carreira e utilizam o título de agente consular para os honorários.

---

(17) *Op. cit.* pp. 24 e 25.

(18) *International Law*, 8.ª edição (Londres — 1955), revista por H. LAUTERPACHT, § 420, p. 832.

Na organização consular brasileira, encontramos três tipos de cônsules, cada qual com a sua hierarquia própria: os cônsules de carreira, os privativos e os honorários.

Os cônsules de carreira são, de acôrdo com a orientação geral adotada para os funcionários públicos brasileiros, de quatro classes: K, L, M, e N. A função de Cônsul Geral só é exercida pelos funcionários de classe N. O título de Cônsul é dado no exterior aos funcionários das classes L e M, quando na direção de um consulado, sendo que os da classe K são denominados Vice-Cônsules, quer trabalhem em Consulado Geral ou Consulado. Os funcionários das classes L e M lotados em Consulados Gerais têm a designação de Cônsules Adjuntos e como tais são os substitutos eventuais do titular. O Cônsules Adjuntos, porém, deverão usar, para fins representativos, de relações com as autoridades locais e sociais, a simples intitulação do Cônsul do Brasil.

Na organização brasileira as funções dos cônsules gerais são idênticas às dos cônsules, não existindo a subordinação dêstes àqueles, como sucede em outros países. A diferença é que são funcionários mais graduados, incumbidos da direção de uma chancelaria de maior movimento.

Os cônsules privativos são de uma só classe. Geralmente, existem nos consulados privativos vice-cônsules honorários, que poderão ser, eventualmente, encarregados de sua direção.

Os consulados honorários são dirigidos pelo Cônsul Honorário que, nos impedimentos, será substituído pelo Vice-Cônsul Honorário. Quanto aos vice-consulados, a direção cabe a um Vice-Cônsul honorário que terá como substituto um agente consular.

Na organização brasileira não existem cônsules gerais honorários, título pomposo utilizado por alguns países de escassa população e extensão territorial. Com efeito, constatado um aumento considerável de renda e de serviço de um consulado honorário, a medida a ser tomada é transformá-lo em de carreira. No tocante aos cônsules gerais honorários, verifica-se que o título não tem relação com as funções e que o mesmo invariàvelmente é o único funcionário do consulado geral.

5. SELEÇÃO DE CÔNSULES

A importância das funções dos cônsules faz com que os governos procurem aperfeiçoar os métodos de sua seleção. Conforme vimos, os quadros consulares podem ser constituídos de três tipos de funcionários: os de carreira, os de ocasião (que sem ser de carreira são funcionários pagos e da nacionalidade do Estado que os nomeia), e os honorários. Só os primeiros é que estão sujeitos a uma seleção rigorosa; sendo que os demais são nomeados mediante o preenchimento de algumas poucas qualidades, cuja apreciação fica a cargo daquele que faz a nomeação.

Já no tocante aos cônsules de carreira, a tendência é no sentido de se exigir determinadas condições, cuja constatação pode ser feita de modo objetivo, o que não sucede com as qualidades. As condições que são geralmente exigidas são: determinado grau de instrução, nacionalidade do país sexo masculino, saúde e idade. Há tempos apresentamos trabalho no qual foram exa-

minadas ,em linhas gerais, as condições exigidas, em que consistem e o sistema de seleção vigente no Brasil, razão porque não serão repetidos os conceitos então expendidos. (19)

6. NOMEAÇÃO PARA SERVIR NO EXTERIOR

O direito internacional não estabelece regras sôbre o modo de nomeação dos cônsules. Nessas condições, cabe à legislação interna de cada Estado fixar as normas a respeito. A Convenção de Havana assim se manifesta: "Art. 2.º. A forma e requisitos para serem nomeados... serão regulados pelo direito interno de cada Estado".

Não basta contudo que a nomeação seja feita de acôrdo com a legislação do Estado que o nomeia, é necessário ainda o preenchimento de algumas condições fixadas pelo que o aceita. Embora não haja uniformidade a respeito, a prática tende a igualar as normas adotadas.

Na maioria dos países, a nomeação dos cônsules é atribuição exclusiva do Poder Executivo. É o que sucede na Argentina (Regulamento de 7 de maio de 1947), Bolívia, Chile, Guatemala, Uruguai e Venezuela. Em outros, como nos Estados Unidos, Cuba e Peru, a nomeação é da alçada do Chefe de Estado mas a mesma se acha condicionada à aprovação do Senado.

Quanto ao Brasil, a nomeação é sempre da alçada do Executivo, mas ela não é feita sempre da mesma maneira, dependendo da qualidade do cônsul, se de carreira, privativo ou honorário.

Os cônsules de carreira e os privativos isto é, os cônsules *missi*, são nomeados mediante Decreto firmado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores. A nomeação de ocupantes de funções honorárias será feita por decreto, quando se tratar de Cônsules honorários, e, por *portaria*, quando se tratar de vice-cônsules honorários ou de Agentes consulares (Decreto n.º 23.776, de 30 de setembro de 1947, art. 18).

A nomeação por decreto é, porém, de efeito interno e administrativo. Do ponto de vista do direito internacional a nomeação decorre da Carta-patente, que "é o documento firmado pelo Chefe de um Estado, no qual constam o nome, o título e as atribuições de um funcionário consular e que é remetido ao Govêrno estrangeiro para que conceda o exequatur."

Uma vez firmada pelo Chefe de Estado e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores, a Carta Patente é remetida à missão diplomática no país onde o Cônsul servirá a fim de encaminhar à repartição competente para a sua aprovação, que é feita pela concessão do *exequatur*. O exequatur é o ato pelo qual o Govêrno do Estado onde o cônsul vai desempenhar as suas funções o aceita como tal, permitindo que entre no exercício das mesmas.

O exequatur pode ser recusado ou poderá subordinar o exercício das atribuições consulares a determinadas obrigações.

A qualidade oficial do cônsul só é reconhecida pelas autoridades locais depois da concessão do *exequatur*, mas isto não significa que antes o cônsul

(19) G.E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Seleção de Cônsules e Diplomatas*, em *Revista do Serviço Público*, ano XIV, vol. II — N.º 3, de julho de 1951, pp. 5 e seguintes.

não possa assumir a direção da repartição e se ocupar dos assuntos de caráter interno, como o despacho de navios, legalização de documentos etc. Justifica-se o exercício dessas funções antes do *exequatur*, dada a demora com que o mesmo é concedido em alguns países. A Convenção de Havana (art. 6.º) prevê a concessão de um reconhecimento provisório, até que seja dado o *exequatur* de estilo.

O pedido de exequatur é feito por via diplomática, não podendo ser feito pelo cônsul ou o seu antecessor.

O *exequatur* é concedido no Brasil em forma de um documento especial, firmado pelo Presidente da República e referendado pelo Ministro das Relações Exteriores. Em outros, como a Argentina, se escreve na própria carta patente a palavra "acéptase", a qual é subscrita pelo Chefe de Estado e referendada pelo Chanceler.

Uma vez concedido o *exequatur*, pode êle ser cassado, mas geralmente os Estados evitam chegar a êsse extremo, pedindo antes a retirada do funcionário. Em caso de guerra, porém, o *exequatur* é cassado.

Quando o cônsul é nacional do país, as exigências são em maior número. Antes de mais nada, constata-se que o Brasil não dá autorização aos seus funcionários públicos para aceitar o título de cônsul de outro país. No caso do interessado não ser funcionário público, deverá requerer ao Govêrno da República a necessária licença para aceitar e exercer o lugar de agente consular estrangeiro, sob pena de perder, nos termos do art. 130, n.º II da Constituição, a sua nacionalidade brasileira. O requerimento é dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Expedido o respectivo decreto de licença, é êle remetido pelo Ministério da Justiça ao das Relações Exteriores onde ficará à disposição do interessado. Só depois da expedição do decreto de licença é que se concede o *exequatur* (Decreto-lei n.º 4391, de 18 de junho de 1942, art. 9.º).

Assim que um funcionário consular brasileiro chega ao seu novo pôsto, comunica à Secretaria de Estado das Relações Exteriores que assumiu a direção do Consulado. Antes de tomar essa medida, deverá tomar outras de natureza burocrática, como verificar o estoque de estampilhas consulares, ver se o valor do depósito da renda consular em banco corresponde ao dos emolumentos registrados no "Diário de Emolumentos" e ainda ao das estampilhas que, conforme a escrituração feita no "Diário de Estampilhas", tiverem sido utilizadas durante o mês; se as contas dos adiamentos das verbas de "Aluguel de Casa" (ou de "conservação do prédio") e de "Expediente" estão corretas; se os papéis e móveis existentes conferem com o último inventário; e se é exato o estoque de passaportes. Se tudo estiver em ordem será lavrado no "Livro de Inventários e entrega do Arquivo" a competente declaração de entrega do Arquivo.

O novo titular deverá também comunicar à Delegacia do Tesouro Brasileiro em Nova York, além de a Secretaria de Estado, que assumiu a direção do Consulado. Deve ainda tornar público pelo meio que julgar mais conve-

niente o fato de ter entrado no exercício de suas funções, para que os brasileiros residentes em sua jurisdição ou de passagem o reconheçam como tal e a êle se possam dirigir. (20)

7. CORPO CONSULAR NACIONAL E ESTRANGEIRO

A expressão corpo consular é empregada em dois sentidos: pode englobar todos os funcionários consulares de um determinado país seja onde estejam, ou abrangerá os cônsules de distintas nacionalidades residentes em determinada cidade. No primeiro caso temos o corpo consular nacional e no segundo o corpo consular estrangeiro.

Quanto ao corpo consular nacional, basta dizer que êle compreende não só os funcionários de carreira senão também os honorários.

Por sua vez, a expressão corpo consular estrangeiro pode ser empregada com duas acepções distintas: ou abrange sòmente os chefes das repartições consulares ou se estenderá ainda aos vice-cônsules e demais membros constantes da lista do corpo consular.

FLAVIO GUILLÉN CASTAÑON ensina que o corpo consular estrangeiro é "constituído pela reunião de todos os cônsules radicados numa mesma localidade e tem por objeto a união de seus membros, assim como o seu agrupamento protocolar para assistir às cerimônias oficiais e às recepções públicas". (21)

O corpo consular não tem personalidade jurídica própria, e, portanto, não goza de direitos próprios nem tem deveres.

Em algumas cidades, principalmente nas capitais, o corpo consular só existe nominalmente, mas em outras tem uma vida real, possui uma diretoria, regulamento e fundo social.

O corpo consular tem finalidades protocolares eminentes a sua existência e que independem de um regulamento. Além dessas finalidades outras poderão ser criadas pelo próprio corpo que as consolidará no seu Regulamento.

O corpo consular costuma se reunir a fim de tomar decisões sôbre assuntos que lhe são inerentes como eleição da diretoria, exame e aprovação das contas do tesoureiro etc. A não ser no tocante aos assuntos que dizem respeito exclusivamente ao corpo consular como um conjunto, as decisões devem ser tomadas por unanimidade. Em outras palavras, o corpo consular poderá se reunir com o intuito de uniformizar o modo de proceder individual de seus membros em determinada questão ou cerimônia e nesse caso o voto da maioria não obriga a um membro, que poderá, livremente, agir em sentido distinto; tratando-se de uma reforma de estatutos, eleição de diretório ou decisão análoga, a unanimidade não é exigida.

Nas votações efetuadas, corresponde um só voto a cada Estado representado, cabendo ao representante de maior hierarquia lançá-lo. A ordem de votação será estabelecida pela procedência ou por ordem alfabética.

---

(20) JOSÉ ANGELO DE CASTRO, *Início das Funções Consulares no Exterior*, Funchal, 1948.

(21) *Op. cit.*, pp. 285 e 286.

Da mesma maneira que um Cônsul não deve fazer reclamações perante as autoridades locais, cabendo-lhe fazer simplesmente *solicitações,* o corpo consular deverá se abster de fazer protestos ou reclamações.

Não existe uma norma geral sôbre a precedência dos cônsules. De um modo geral, pode-se adotar as seguintes regras, que contam com razoável aceitação: havendo cônsules *electi* e cônsules *missi,* os segundos gozarão invariàvelmente de precedência, obedecendo-se quanto a êles a que leva em consideração a categoria (cônsules gerais, cônsules e vice-cônsules) e, dentro de cada classe a ordem de antiguidade do *exequatur*. Quanto aos cônsules honorários, só se deve atender à data da concessão do *exequatur,* pouco importando o título que possuam, seja de cônsul geral, cônsul, vice-cônsul ou agente consular.

O corpo consular é presidido por um Decano e êste será normalmente o cônsul geral de carreira de mais antigo *exequatur*. Mas da mesma maneira que não existe uma regra geral sôbre a precedência consular, não há uma relativa ao decanato. Nas cidades em que não existem cônsules gerais de carreira, por exemplo, outra regra terá que ser adotada.

8. AS FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES CONSULARES

As atribuições consulares variam não só de país para país senão também no tempo.

No estudo da evolução da instituição consular tivemos ensejo de notar que as funções dos cônsules na antiguidade e na Idade Média eram bem diversas das de hoje. Ao passo que então a função primordial era a de juiz, exerciam os cônsules outras de caráter político e outras consulares pròpriamente ditas. J. IRIZARRY Y PUENTE em interessante e importantíssimo trabalho, (22) nos mostra que diversas eram as funções e os poderes dos cônsules na Idade Média. O citado autor as classifica em duas categorias, as de agente político e as de agente comercial. Como agente político tinha audiência direta com o soberano local, exercia a representação diplomática, protegia os interêsses nacionais e negociava tratados. As funções que caem sob a rubrica agente comercial eram mais extensas, sendo os seus poderes de caráter executivo, legislativo e judiciário.

Com a formação dos grandes Estados, os cônsules perderam as atribuições judiciárias e as diplomáticas. A redução das funções provocou uma fase de decadência na instituição, mas com os surtos comercial e industrial do século XIX e XX duplicaram-se consideràvelmente as atribuições consulares. Não cabe aqui examinar as mesmas detalhadamente, o que será feito oportunamente em trabalho específico sôbre a questão. Limitar-nos-emos, portanto, a uma enumeração classificada das citadas funções e atribuições.

Os deveres e as atribuições do cônsul resultam das legislações internas do Estado que o nomeia e da do que o admite, de tratados e convenções e do costume internacional.

---

(22) *Functions and Powers of the Foreign Consulate. A Study in Medieval Legal History,* New York, 1944.

Inicialmente constatamos que o cônsul tem deveres para com o seu Estado e para com o de residência. Quanto a êstes, é óbvio que o cônsul, como o diplomata, deve evitar tôda ofensa ao país de residência, seus dirigentes, suas instituições e suas leis.

No tocante às funções e atribuições dos cônsules para com o seu próprio país, constata-se que os autores são mais ou menos unânimes na sua enumeração, mas discordam quanto à classificação.

HILDEBRANDO ACCIOLY as coloca em três categorias: funções de observação, funções de proteção e funções executivas (funções de natureza pròpriamente administrativa, funções notariais e funções de oficial do registro civil). Lembra ainda que além das citadas atribuições de caráter geral, pode a legislação interna de cade país determinar outras, de caráter particular. (23)

Preferimos fazer uma enumeração mais analítica, citando as seguintes classes que freqüentemente se confundem: proteção e tutela dos nacionais, serviço militar, deveres relativos à navegação, econômicas e comerciais, políticas e culturais, aduaneiras e arrecadadoras, judiciárias notariais e de oficial de registro civil, administrativas, de propaganda e outras de somenos importância. (24)

9. PRERROGATIVAS E IMUNIDADES CONSULARES

O direito internacional moderno reconhece que os Cônsules necessitam para o bom desempenho de suas funções um mínimo de prerrogativas e imunidades, tendentes a colocá-los fora da jurisdição do país de residência.

Aos cônsules estrangeiros de carreira se reconhece, com algumas restrições, os seguintes privilégios: inviolabilidade pessoal, imunidade de jurisdição civil e penal, não obrigatoriedade de comparecer em juízo como testemunha e isenção de determinados impostos.

A inviolabilidade se justifica pela necessidade de lhes assegurar o livre exercício de suas atividades. É óbvio que a prisão de um cônsul o impediria de exercê-las. O argumento apresentado por uns de que o consulado não se limita ao cônsul, mas é integrado por outros funcionários, como o vice-cônsul e os chanceleres, não subsiste, pois determinados documentos só podem ser firmados pelo titular. Além do mais, a prisão de um cônsul sempre implicará num acinte ao Estado que o nomeou. A nosso ver, no caso de um cônsul de carreira cometer um crime de certa gravidade, o Estado de residência deverá solicitar do Estado que o nomeou autorização para o julgar e punir. Na hipótese dêste último, aquiescer, o funcionário deverá ser destituído de sua qualidade de cônsul, mediante a cassação do exequatur, e será iniciado o competente processo. No caso contrário, o único recurso que restará ao Estado de residência será ou pedir a sua retirada ou então cassar pura e simplesmente o seu *exequatur*.

Seja como fôr, são poucos os autores que equiparam a inviolabilidade consular à diplomática, isto é, a consideram *absoluta*. Igualmente, são raros

(23) *Op. cit.* pp. 396-401.

(24) G.E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Manual de Derecho Consular*, p .112.

aquêles que, baseados nos autores antigos, colocam os cônsules em pé de igualdade com os demais estrangeiros, sujeitando-os a possíveis prisões. Geralmente, os internacionalistas, como as Convenções consulares, reconhecem a inviolabilidade consular com ressalvas, consubstanciada na expressão "salvo no caso de crime inafiançável", ou outro parecido, como "salvo caso de crime" ou "crimes graves ou atrozes". É esta a orientação da Convenção de Havana sôbre funcionários consulares, cujo art. 14 dispõe"... os agentes consulares nacionais do Estado que os nomeia não poderão ser detidos, nem processados, senão nos casos de serem acusados de algum fato qualificado de delito pela legislação local".

A inviolabilidade consular só pode ser absoluta, qualquer exceção à mesma, traduzida em fórmulas vagas, é um título em branco para o juiz local, que poderá até condenar um cônsul pelo fato de enviar um relatório político ou econômico, sob o pretexto de que se dedica à espionagem.

A imunidade de jurisdição reconhecida aos cônsules sofre, igualmente, tantas e tamanhas restrições que acabam anulando-a. Aqui, também, nota-se maior liberalidade entre uns que entre outros. De um modo geral, a regra é a da isenção jurisdicional, mas a mesma se acha condicionada aos atos praticados no exercício de suas atribuições ou funções. Outros falam no caráter consular ou na qualidade oficial.

A Convenção de Havana, por exemplo, é clara a respeito, regulando, no artigo 16: "Os Cônsules não estão sujeitos à jurisdição local pelos atos executados com caráter oficial, nos limites da sua competência. No caso em que um particular se considere prejudicado pela ação do cônsul, êle apresentará a sua reclamação perante o Govêrno, o qual, se a considerar procedente, a fará valer pela via diplomática".

A necessidade de não estorvar o cônsul no exercício de seus deveres justifica o seu não comparecimento como testemunha em processos que não o interessem diretamente. Daí a regra de que o seu depoimento será tomado na chancelaria e com tôda a consideração, a não ser que êle se prontifique a comparecer em juízo para prestá-lo. Em matéria penal, contudo, se tem admitido o comparecimento do cônsul. Nessa hipótese, não deverá ser citado, mas sim convidado por meio de carta escrita em têrmos corteses, carta na qual, de preferência, se lhe permitirá marcar o dia e a hora que mais lhe convier.

A Convenção de Havana se ocupa dessa prerrogativa no seu artigo 15 em redação que poderia ter sido mais feliz. "Nas causas criminais, poderá pedir-se, pela acusação ou a defesa, a assistência em juízo, como testemunhas, dos agentes consulares. Êsse pedido se fará com tôda a consideração possível à dignidade consular e aos deveres do cargo, e será cumprido por parte do funcionário consular. *Nos assuntos cíveis* os agentes consulares estarão sujeitos à jurisdição dos tribunais, com a limitação, todavia, de que, quando o cônsul for nacional do seu Estado e não se dedicar a nenhum negócio privado com fins de lucro, a sua declaração lhe será tomada, verbalmente ou por escrito, na sua residência ou escritório e com a devida consideração. O Cônsul poderá, contudo, voluntàriamente, prestar declarações como testemunha,

quando isso não lhe ocasione sérios transtornos no desempenho dos seus deveres oficiais".

Temos por fim a imunidade de jurisdição fiscal. Gozam os cônsules de carreira, sob condições de reciprocidade, de algumas isenções de impostos. A matéria é bastante confusa, mas de um modo geral verifica-se que ela abrange os impostos pessoais diretos como o impôsto de renda, e os que incidam sôbre os seus bens móveis. Não gozam, pelo comum, de isenção alfandegária, mas os móveis e objetos destinados à primeira instalação não pagam os impostos aduaneiros. Quanto às entradas subseqüentes, a legislação de alguns países reconhece, sob condição de reciprocidade, semelhante privilégio, como a lei n.º 4640 (de 19 de outubro de 1929) do Chile e a lei sôbre tarifa alfandegária da Holanda. Os Estados Unidos, também, são favoráveis a esta norma.

Quanto ao impôsto de renda, a isenção se impõe, pois do contrário haveria uma dupla taxação, já que os cônsules pagam o mesmo ao respectivo país. É lógico que a isenção só se aplica aos vencimentos oficiais e não a possíveis lucros auferidos em atos de comércio no país de residência (aliás, a legislação de quase todos os países veda aos funcionários de carreira o exercício de atos de comércio). No México, no Equador, em Honduras e no Salvador, a legislação prevê expressamente que os cônsules honorários pagarão os impostos como os demais estrangeiros domiciliados ou residentes no seu território.

Também, os artigos de expediente do consulado, bem como os móveis bandeiras, escudos, uniformes, produtos para mostruário, carimbos etc... não pagam direitos aduaneiros. Êste privilégio, contudo, é inerente ao consulado, e não pode ser considerado um privilégio pessoal do cônsul.

No Brasil, o decreto-lei n.º 4.391, de 18 de junho de 1942, dispõe no artigo 16 que o "Govêrno brasileiro s óconcede isenção de direitos aduaneiros para o primeiro estabelecimento dos Agentes consulares e demais funcionários de *carreira* do Serviço Consular dos países que, não havendo firmado convenções ou acôrdos especiais com o Brasil e desde que os mesmos Agentes consulares e funcionários sejam efetivamente de carreira e nacionais do Estado que os nomeou e não exerçam nenhuma outra atividade com o propósito de lucro e desde que não se tratem de artigos cuja importação seja proibida pelas leis brasileiras. § 1.º Concede também isenção de direitos para os artigos de expediente importados pelos Consulados dos países que do mesmo modo procedam para com os Consulados brasileiros".

O mesmo decreto-lei prevê ainda (art. 27) que as municipalidades brasileiras concederão, sob reciprocidade, isenção de taxas de circulação para os automóveis pertencentes aos funcionários de carreira; mas frisa que os cônsules honorários não gozarão de semelhante franquia.

A Convenção de Havana, por sua vez, trata da imunidade fiscal nos seguintes têrmos: "Tanto os agentes consulares, quanto os empregados de um consulado, nacionais de um Estado que os nomeie, que não se dediquem a negócios, com fins de lucro, no Estado onde desempenhem as suas funções, estão isentos de tôda contribuição nacional do Estado, da província ou do município, imposta à sua pessoa ou bens, exceto da que recaia sôbre a posse ou propriedade de bens imóveis situados no Estado em que exerça as suas

funções ou sôbre os produtos dos mesmos. Os agentes consulares e empregados nacionais do Estado que representem estão isentos de impostos sôbre os ordenados, honorários ou diárias recebidas por êles em retribuição dos seus serviços consulares".

Afóra as franquias expressamente previstas nas Convenções e na legislação interna, os cônsules pagarão os demais impostos, como os indiretos (o de consumo, por exemplo), os imobiliários e os referentes a negócios particulares, em que o cônsul possa estar eventualmente metido.

10. TÊRMO DA FUNÇÃO CONSULAR

As funções de cônsul *missi* terminam normalmente pela sua transferência para outro pôsto ou então para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Quanto aos cônsules honorários finalizam a mais das vêzes pelo falecimento do titular.

Essa questão, como quase tôdas as de direito consular, não tem merecido a devida atenção dos autores, que se limitam a transcrever o que foi dito anteriormente. EPITÁCIO PESSOA, no seu Projeto de Código de Direito Internacional Público (art. 178), diz que as funções do cônsul cessam :

a) pelo seu falecimento;

b) pela sua aposentadoria, remoção, demissão ou declaração em disponibilidade;

c) pela cassação do exequatur.

O citado artigo foi acolhido *ipsis literis* pelo Projeto sôbre Cônsules adotado, em 1927, pela Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos (art. 26) e pela Convenção sôbre agentes consulares de Havana (art. 23), que suprimiu apenas a referência à "declaração em disponibilidade".

A enumeração não satisfaz e parece-nos preferível dizer que as funções do cônsul *missi* podem findar por ação do Estado que o designa, por ação do que o aceita ou poderá resultar de causas intrínsecas ao funcionário.

Quanto à primeira hipótese — ação do Estado que o designa, temos a remoção ou transferência, a aposentadoria prematura, a declaração em disponibilidade, a demissão ou, excepcionalmente, uma alteração bastante no Estado ou no Govêrno.

Finalizará a missão consular em virtude de ação do Estado que o aceita pela expulsão, pedido de retirada e cassação imediata do exequatur. No caso do Estado ou Govêrno sofrer uma transformação transcendental, poderá haver também o fim das funções.

Por fim, as funções poderão terminar por causas intrínsecas ao próprio funcionário, como licença, demissão ou aposentadoria a pedido, abandono, aposentadoria automática, invalidez ou falecimento.

Alguns autores ainda ensinam que a missão poderá terminar por ação de ambos os Estados e, exemplificando, dão as seguintes hipóteses: rompimento de relações ou guerra. *Data venia*, discordamos nesse particular. Com efeito, em ambas as hipóteses não há um ato bilateral da qual resulta a terminação das funções consulares dos representantes dos dois Estados; mas sim cada

Estado, unilateralmente, cassa o exequatur dos cônsules do outro. Embora autores de nomeada, como CLOVIS BEVILAQUA, LAFAYETTE R. PEREIRA, F. DESPAGNET e I. IRIZARRY Y PUENTE (25) citem a guerra entre os modos pelos quais finda a missão consular, julgamos preferível adotar a doutrina contrária, acolhida tàcitamente, por exclusão, pela Convenção de Havana, por EPITÁCIO PESSOA, P. FAUCHILLE e ANTERO. (26) Êste último assim se exprime: "A guerra não põe necessàriamente fim às funções consulares, visto que elas representam um caráter pacífico, e podem, por isso, coexistir com o Estado de beligerância. Todavia, de fato, e regra geral, as missões consulares acabam pela guerra e os consulados são confiados a uma nação amiga".

A prova de que a guerra não põe têrmo automàticamente às funções do cônsul está na prática dos Estados que, depois de haverem declarado a guerra, cassam, por um ato distinto, os exequatur dos cônsules do outro país; sendo que entre a declaração de guerra e a cassação dos exequatur pode haver um período mais ou menos extenso. O Brasil, por exemplo, em 11 de abril de 1917 declarava sem efeito os *exequatur* concedidos a todos os funcionários consulares do Império alemão no Brasil (Dec. 12.441). Em 28 de janeiro de 1942 adotava igual procedimento com relação aos cônsules da Alemanha nazista.

No caso de guerra seguida de cassação de exequatur, os Estados costumam entregar a proteção dos cônsules de uma nação amiga os interêsses até então confiados aos seus próprios funcionários.

Quanto à ruptura de relações, constata-se, igualmente, que a função só termina havendo a revocação do exequatur. Quando ocorre simplesmente a ruptura de relações diplomáticas, ela não atinge às funções consulares.

As modificações bruscas no regimen político de um país também não afetam, de imediato, a situação de seus cônsules no exterior, nem implicam na exigência de novo *exequatur* para os estrangeiros residentes no país. Nada obsta, contudo, que, como conseqüência de uma revolução ou mudança política violenta, sejam afastados os cônsules, como os diplomatas, que não merecem a confiança do novo regimen.

Se, porém, o território onde se acha instalada a repartição consular passar a pertencer a outro Estado ou se emancipar, será necessário outro exequatur.

A função consular terminará também pela extinção do Estado que nomeia ou pela do Estado que aceita.

Quando um cônsul é transferido ou é chamado de volta ao respectivo país, a missão diplomática não é obrigada a comunicar tal fato ao Govêrno do país, pois êsse tomará conhecimento da mudança do cônsul quando fôr solicitado exequatur para o novo titular. O Cônsul removido deverá, contudo, despedir-se das autoridades de sua jurisdição, por meio de visitas ou comunicações.

---

(25) *Op. cit.*, vol. 1.º ,p. 413; *Princípios de Direito Internacional* vol. 1.º (Rio de Janeiro — 1902), p. 464; *Cours de Droit International Public* (Paris — 1910), p. 537; *op. cit.*, p. 478.

(26) *Projeto de Código de Direito Internacional Público* ,Rio de Janeiro, 1911, art. 178; *op. cit.* p. 140; *O Direito Internacional* (1932), p. 292.

A Prostituição

GERALDO DE MENEZES CÔRTES

Há vários meses a Revista do Serviço Público *vem solicitando de diferentes figuras da Administração Pública Federal — figuras que se recomendam e impõem pela extensão e variedade de sua cultura técnica, bem como por sua experiência administrativa — depoimentos sinceros acêrca das vicissitudes e dificuldades que tenham encontrado à frente dos setores administrativos sob sua direção. A pouco e pouco os depoimentos colhidos vêm confirmando hipótese já formulada por diversos conhecedores das condições de funcionamento da Administração Pública Federal: boa parte de tais dificuldades residiria em deficiências de administração-geral, ou, por outras palavras, escassez ou precariedade de recursos e meios; má elaboração de planos e, particularmente, do plano orçamentário, decorrente, talvez, de inadequada concepção dos problemas sociais e econômicos a resolver; pessoal sem qualificações profissionais; organização deficiente da compra e da armazenagem do material; desordem contábil, etc..*

Tendo iniciado a referida série com a publicação do ensaio do professor JOSÉ ARTHUR RIOS: *C.N.E.R., Uma experiência em Administração Pública (maio de* 1956), *que teve repercussão das mais lisonjeiras, a julgar pelas autorizadas opiniões recebidas, em geral de irrestrito louvor àquele depoimento, a* Revista do Serviço Público *tem a honra de divulgar, no presente número, os aspectos mais importantes de uma conferência pronunciada pelo ex-Chefe de Polícia do Distrito Federal, Coronel* GERALDO DE MENEZES CÔRTES, *em um curso de Assistência Social promovido em Aracaju, Sergipe.*

Versando problema dos mais delicados, quer quanto às suas implicações sociais e culturais, quer quanto às suas conseqüências administrativas, o presente depoimento reveste-se de particular significado e certamente aproveitará a quantos venham a defrontá-lo.

É o problema da prostituição um problema social de hoje, como o foi de ontem, e possìvelmente o será de sempre. Cabe ao Poder

Público atacá-lo dentro de um quadro social em transformação, sob o influxo dos mais variados fatôres; eis o que o torna cada vez mais delicado. Como todo administrador experimentado o autor dêste ensaio se esforça por encarar os problemas com que se defronta, partindo de um levantamento preliminar e escrupuloso da situação, para, em seguida, planejar com firmeza sua conduta administrativa. (N.R.)

---

1. O PROBLEMA

A prostituição situa-se entre os vícios prejudiciais à comunidade. É um dos mais sérios e terríveis males sociais, porque:

— dissemina as *doenças* venéreas,
— gera a corrupção e o *crime*,
— solapa a estrutura moral da sociedade.

Nossa lei não considera criminosa a mulher que, privadamente, isto é, sem ultrajar pùblicamente o pudor, entrega seu corpo, com ou sem proventos materiais, mas a lei condena tôda e qualquer forma de lenocínio, ou seja de prostituição comercializada e organizada.

As relações sexuais irregulares e até mesmo algumas ilegais, como o adultério, acarretam inconvenientes de ordem moral, mas não constituem necessàriamente objeto de ação policial. A conjunção carnal entre jovens, quer tenham a intenção de se casarem, quer sejam incapazes de contrair matrimônio por vários motivos ou razões econômicas, algumas vêzes incidem em proibições legais, mas a seus atos ou relações sexuais faltam os característicos de promiscuidade, indiscrição e flagrância pública, que estigmatizam a prostituição. Os motivos e os interêsses, que conduzem àquela conduta, são mais permanentes e enraizados que as passageiras emoções de um freguês, que utiliza de uma prostituta comum e o dinheiro não está normalmente envolvido, muito embora o homem possa estar sustentando a mulher, parcial ou totalmente.

A amigação e o adultério, praticados privada e discretamente, apesar de ofender ao elevado interêsse de ordem social que é a organização e a preservação ético-jurídica da vida familiar, e apesar dos aspectos de ilegalidade do adultério, não apresentam as mesmas más conseqüências sociais da prostituição. Por isto é que a Polícia, em vez de estar a se preocupar com essas relações irregulares ou ilícitas, deve concentrar todo seu esfôrço e atenção contra as formas comercializadas da prostituição organizada, isto é, o lenocínio e o tráfico de mulheres.

Como se apresenta a prostituição comercializada?

Sob diversas e variadas formas ela se apresenta, conforme as circunstâncias, especialmente em função da intensidade e do valor do policiamento preventivo e repressivo empregado.

A tendência natural da prostituição é assumir a forma organizada, porque os serviços oferecidos ao público, no campo do vício, normalmente requerem o trabalho de mais de uma pessoa. Os vícios, em contraste com a maioria dos crimes, não resultam, comumente, da ação de um só homem. Ao contrário do individualismo que predomina na prática dos crimes, no campo do vício, sempre há quem planeje e dirija suas operações, forneça fundos necessários, providencie alojamento ou acomodações, equipamento ou suprimentos e contrate empregados, redundando sempre em lucro para terceiros. Por isto a prostituta não retém para si tôda a renda de sua triste atividade; uma certa parcela é entregue a alguém acima dela, que muitas vêzes aufere proventos sem se revelar. É êsse alguém, quase sempre nebuloso, de difícil descoberta, que torna as operações do vício cada vez mais intensas, porque comercialmente organizadas. É quem expande o vício, quem se preocupa em apresentá-lo sob formas mais atraentes e quem recruta novos elementos, tudo para aumentar os proventos do negócio ilícito. Sem o lucro das terceiras pessoas, jamais o vício alcançaria enormes proporções. O lucro de terceiros é possível através da organização do vício e é êle quem cria e desenvolve essa própria organização. Como uma indústria ou emprêsa comercial, o cabeça da organização fica em posição de obter cada vez maiores lucros e é a concentração dêstes lucros extraordinários que proporciona fundos vultosos para corromper, influenciar ou dobrar os agentes da lei, para contratar os melhores advogados, para atacar os inimigos inflexíveis e para confundir a opinião pública com campanhas tendenciosas.

Algumas cidades segregam as casas de prostituição, delimitando zonas ou ruas para sua instalação. Quando não existem tais zonas, os prostíbulos se disfarçam sob várias formas e são procurados ou freqüentados através de agenciadores, informantes, ou das próprias meretrizes que pescam a freguesia nos mais variados pontos, geralmente na vizinhança de hotéis e de estabelecimentos recreativos, quando não nos próprios saguões de hotel, em bares e outros locais convidativos. A pesca de fregueses em via pública, pelas próprias meretrizes, conhecida pelo têrmo *trottoir* ou como objetivo das *streetwalkers*, é uma forma comum observada na prática da prostituição e encontrada em tôdas as cidades que não possuem um rigoroso e eficiente policiamento. Moças empregadas como estimulantes comerciais de certos estabelecimentos como *dancings*, escolas de dança, *boites* e outros centros de recreação barata, onde servem bebidas alcoólicas, freqüentemente obtêm na prostituição o principal de suas remunerações, utilizando o emprêgo como fonte de acesso fácil à clientela. Raramente são livres, mas sim subordinadas à terrível malha do vício organizado e comercializado.

Também existem as que atendem aos chamados, geralmente telefônicos. Essas *call girls* vão se multiplicando nas grandes cidades. Umas votadas inteiramente à prostituição e outras até com regulares e legítimos empregos, mas se prostituindo nas horas de folga, seja por motivo de maior provento pecuniário ou desejo de aventura, seja, em alguns casos, por um anormal apetite sexual. Seus agenciadores são encontrados entre os *boys* ou porteiros de hotel, entre os motoristas de táxis, quando não são as próprias caftinas e cáftens que as controlam. Dado o aviso telefônico quanto ao cliente em perspectiva, a rapariga comparece ao quarto de hotel ou a outro local indicado. Também

são comuns as raparigas exploradas por motoristas de táxis, que conduzem a freguesia para casas ou apartamentos, onde aquelas são instaladas de permeio com as mais respeitáveis residências.

A meretriz moderna já opera, algumas vêzes, até em automóvel, o que lhe proporciona uma capa de respeitabilidade. Essa prostituta motorizada não é melhor nem pior da que em outras eras fazia o *trottoir* nas ruas dos cortiços, mas freqüentemente é mais perigosa e nociva à comunidade, porque se entrega ao serviço, sem as conveniências de uma pronta higiene e assim ficam multiplicados os perigos de infecção.

2. AS CAUSAS

De acôrdo com o moderno conceito da delinqüência podemos afirmar dogmàticamente que a prostituição, como qualquer crime, não decorre de um só fator, mas sim de um grupo complexo de influências, umas intimamente ligadas ao indivíduo e outras ao ambiente em que êle vive.

Como *fatôres individuais* devemos considerar as características biológicas, as mentais e a personalidade.

Como *fatôres decorrentes do meio ambiente* devemos considerar:

— o ambiente social imediato, isto é, a família e os amigos,

— a sociedade em que vive, isto é, os fatôres sociais e econômicos como fôrças atuantes, e, finalmente,

— o conflito de idéias e atitudes entre os diferentes grupos a que pertence.

A prostituição não existe, nem tampouco surge uma prostituta simplesmente porque ocorrem taras biológicas, ou porque tenham atuado violentas causas econômicas, mas sim porque todos aquêles complexos fatôres, uns agindo mais que outros, tornaram possível a degradação moral da criatura humana, isto é, seu afastamento dos padrões éticos indispensáveis à harmonia de nossa estrutura social.

A conduta individual é a reação da pessoa às situações que enfrenta ou em que se encontra, por isto, se queremos compreender as causas da prostituição, somos obrigados a considerar tanto a pessoa quanto a situação do meio em que vive. Analisando a pessoa, podemos compreender quanto os fatôres individuais influem na prostituição. Ora são fatôres biológicos, desajustes provocados por conflitos mentais de origem sexual, ora são impulsos emocionais em franco desequilíbrio com as capacidades intelectuais, ora, ainda, o simples atraso mental. Essas personalidades mais ou menos anormais ou deficientes, contudo, não se prostituiriam se não atuassem sôbre elas outras influências de ambiente.

O meio ambiente

São marcantes as influências da família, com seus complexos e tensões, repercutindo imediatamente sôbre a conduta individual, segundo as teorias Freudianas, como é inegável também, segundo as teorias psicológicas, que a personalidade também é fruto das relações do indivíduo com os grupos sociais

em que êle se integra ou com os quais entra em contato. Os complexos familiares, a displicência paterna, os maus exemplos observados na família ou na vizinhança, os próprios exemplos de conduta criminosa como a fraude, no mundo dos negócios correntes, atuam perniciosamente sôbre os indivíduos, especialmente sôbre os adolescentes.

Além dêste grupo de influências, que é geralmente reconhecido como o principal dentre os fatôres externos, não podemos deixar de reconhecer que também encontramos explicação para o desenvolvimento da prostituição como da criminalidade em geral, quando consideramos a existência de impunidade efetiva, ou da própria sensação de impunidade decorrente das falhas de legislação, da deficiência ou da falta de honestidade da polícia e da justiça. As deficiências do meio ambiente agravam, estimulam ou pelo menos não contêm as más tendências individuais e não podemos esquecer de que o indivíduo não muda, enquanto os grupos permanecem inalteráveis, bem como os próprios grupos não se modificam, enquanto não houver profundas alterações nas condições econômicas e sociais que os envolvem.

Um fator de grande importância na prostituição, como no crime em geral, é a desorganização e o desajuste do comportamento individual que se seguem ao impacto de uma cultura sôbre outra, que os movimentos migratórios infalìvelmente provocam. Numa sociedade homogênea e tradicional e de difíceis intercomunicações, como a da velha China, por exemplo, as influências em tôrno de uma pessoa podiam ser estáveis e consistentes, porque os indivíduos estavam cercados por todos os seus parentes e amigos e suas ambições ficavam circunscritas às conhecidas condições do meio ambiente, sua conduta era perfeitamente previsível, porque sabidos eram os exemplos a seguir. Numa tal sociedade os grupos locais têm pouco contato com os de fora, há como que um equilíbrio entre os diferentes grupos, como também são mais estáveis as reações do indivíduo sôbre os grupos e dêstes sôbre êle. Não se observam as extraordinárias e variadas reações em cadeia, dos indivíduos sôbre os grupos e dêstes sôbre aquêles, que a mobilidade social da civilização ocidental dos tempos modernos provoca. As migrações põem em contato padrões culturais diversos e a expansão econômica agrava êsses impactos com a grande mobilidade vertical que provoca na sociedade. A criança e o adulto ficam então sujeitos a uma série de conflitos: de educação, de conduta e de hábitos. Os problemas de ajustamento que surgem, em conseqüência daqueles impactos, provocam uma instabilidade que, se de um lado possibilita o incremento do progresso, no aproveitamento crescente de qualidades positivas, de outro lado, exacerba tôdas as deficiências individuais. O contrôle social torna-se mais difícil nas grandes cidades, justamente porque nos grandes centros urbanos se multiplicam a heterogeneidade dos grupos e se tornam tão instáveis, quanto o comportamento dos próprios indivíduos que os compõem. É inegável que as diferenças de atitude e de reações dos grupos raciais ou culturais diversos são origem de uma série de problemas policiais, justo porque os filhos passam a oscilar entre os hábitos e os exemplos de seus pais e os de outras pessoas que lhes cercam no meio social. A situação se agrava entre as famílias de baixo nível econômico, porque estas são menos capazes de esclarecer e de guiar os filhos, através de seus impulsos emocionais e dos conflitos que sofrem no ambiente social urbano. Observam-se então múltiplas fragmentações de pa-

drões culturais no crescimento rápido de todos os centros urbanos e é por isto que a êles se atribui a exacerbação da conduta delinqüente dos indivíduos. As deficiências de habitação e a promiscuidade em que vivem as famílias e a desorganização destas, os baixos padrões educacionais e de vida não são absolutamente causas diretas responsáveis pela prostituição, mas onde essas precárias condições econômicas e sociais existem, o perigo é muito maior.

3. PREVENÇÃO E REPRESSÃO

Acabamos de situar o problema e de sintèticamente apresentar suas causas, é fácil agora compreender que o combate à prostituição deve repousar em dois grandes esforços:

— o *preventivo* que é a eliminação dos desejos, impulsos ou predisposições;

— e o *repressivo* que é a eliminação das oportunidades para que ela ocorra.

Nos programas preventivos devemos encarar primordialmente a criança e o adolescente, porque é nesse período que se forma o caráter e a personalidade e porque as probabilidades de mudanças de conduta são maiores na criança e no jovem, que no adulto.

A repressão é um dever da Polícia, mas da mesma forma que a prevenção se situa no vasto campo das medidas de assistência social, a ação repressiva policial deve ser planejada e executada em íntima cooperação com um serviço de assistência social.

Nosso Código Penal não tolera a prostituição comercializada e organizada, mas ela aí está em tôdas as nossas cidades. Aplicando-se o artigo 229 do Código, nenhuma casa de prostituição poderia funcionar; no entanto continuam abertas. É que, além da lei, influem, no contrôle policial da prostituição, os costumes e as tradições da comunidade, bem como a opinião pública a respeito do problema e das normas que consideram mais adequadas à comunidade.

Apesar do legislador já ter fixado a orientação para o Brasil, ainda não se firmaram as convicções, especialmente na opinião pública brasileira quanto à política que a respeito mais nos convém. Uns continuam a achar que o mal é necessário e que a Polícia deve tolerá-lo, dentro de uma regulamentação que o circunscreva e que livre do incômodo do contato com a prostituição o resto da comunidade. Outros, ao contrário, fiéis à lei e infensos à aceitação do mal como uma fatalidade inevitável são pela mais completa repressão. Sem falarmos na terceira corrente, dos que não concordam com a regulamentação, porque se a prostituição é ilegal não poderia ser reconhecida através de normas de tolerância que a polícia viesse a estabelecer, mas também achando que, se o mal não pode ser eliminado, nenhuma luta deve ser encetada contra êle.

A repressão, na escola regulamentarista, é uma ilusão, porque na verdade não se procuram eliminar as oportunidades, mas simplesmente atender aos reclamos do resto da comunidade, que quer evitar o contato com a chaga da prostituição.

A regulamentação, que já tem sido estabelecida em vários países, se traduz nas seguintes medidas, conjuntamente tomadas ou restrita sòmente a algumas delas:

a) Restrição policial quanto às áreas ou locais onde a prostituição é admitida, perseguindo a polícia sòmente as prostitutas que tentarem agir fora da zona estabelecida.

Às vêzes, a polícia se limita à designação das ruas ou casas, mas, outras vêzes, interfere em normas de funcionamento, como sejam horários e sinais de reconhecimento; por exemplo, luzes vermelhas acesas para assinalar os lugares marcados com a chaga da prostituição.

b) Registro das prostitutas, como medida preliminar de defesa sanitária para assegurar exame periódico regular, ou como artifício de contrôle para restringir a admissão de novas prostitutas na comunidade e para prover a polícia com impressões digitais e fotografias das prostitutas (meios auxiliares da investigação criminal). Neste caso, as prostitutas são providas de um cartão de identidade, útil no reconhecimento fotográfico do contrôle policial ou das autoridades sanitárias em suas inspeções.

c) Exame médico periódico das prostitutas, exigido na crença errônea de com isto diminuir consideràvelmente o perigo da disseminação das infecções. Os exames, normalmente, se processam nas instalações do departamento de saúde pública, mas, às vêzes, mesmo em consultórios privados devidamente credenciados.

d) Proibição de certas atividades ou atitudes indesejáveis das prostitutas que visam a atrair a atenção pública, como sejam chamadas ou assobios de janela, posturas provocantes nas janelas ou portas de entrada das casas de tolerância, convites ou *pegas* nos logradouros públicos, ou mesmo em certos estabelecimentos recreativos. A vigilância policial, então, só se preocupa com o que é capaz de incomodar ostensivamente a tranquilidade do público ou de ofender seu pudor e não contra o ato da prostituição.

Estou convicto de que a regulamentação da prostituição é um absurdo. A polícia deve procurar erradicar o lenocínio, da mesma forma que deve proteger a integridade física das pessoas e a propriedade de cada um, muito embora saiba que jamais conseguiremos eliminar totalmente a prostituição. Para isto é preciso :

— eliminar as zonas onde até hoje os prostíbulos têm funcionado impunemente;

— coibir tôdas e quaisquer indicações ou manifestações que assinalem a existência da prostituição;

— investigar e reprimir o rufianismo sob qualquer forma que se apresente.

Nem todos concordam com esta orientação, mas os argumentos que apresentam não nos conseguem convencer, pelos motivos que também passamos a expor :

1.º *argumento* — A prostituição é necessária para possibilitar às pessoas a satisfação de seus naturais impulsos biológicos sexuais.

Querendo defender a permanência de zonas de meretrício, o argumento é duplamente descabido: primeiro porque do ponto de vista médico a continência não é reconhecida como prejudicial; segundo porque a extinção dos prostíbulos não elimina, necessàriamente, os atos sexuais.

2.º *argumento* — A eliminação dos prostíbulos aumenta os crimes sexuais.

É inteiramente falso o asserto, porque a repressão à prostituição não acarretou, até hoje, nenhum aumento dos crimes sexuais, mesmo porque os autores de tais crimes, normalmente, não procuram relações sexuais com as prostitutas.

3.º *argumento* — A eliminação dos prostíbulos espalha as prostitutas por tôda a cidade, com sérios prejuízos e inconvenientes para a comunidade.

Êste argumento tem sido o mais ponderável e o que mais tem influído na opinião pública, que sofre realmente os maléficos efeitos de uma tal disseminação, mas, a verdade é que o fato só é verdadeiro, isto é, a comunidade só vem a sofrer com êle, se o policiamento fôr fraco ou deficiente. São Paulo, no Govêrno Lucas Garcez, tomou aquela providência. As mulheres de boa aparência invadiram os Hotéis e o *trottoir* aumentou. As de pior apresentação e que não se recolheram aos albergues do Serviço de Assistência Social do Estado, migraram para o Rio e para outras cidades, onde inexistia ou era fraca a repressão policial. O exemplo mostra que os inconvenientes se manifestaram na própria cidade de São Paulo, porque não houve um efetivo policiamento complementar com o rigor indispensável, e evidencia como a medida tomada numa área restrita do País, mas abrangendo uma grande cidade, onde a prostituição assuma considerável vulto, cria realmente problemas ou os agrava em outras regiões ou cidades vizinhas.

O argumento e o exemplo dado, longe de nos fazerem mudar de opinião, simplesmente servem para nos alertar, quanto à necessidade do estabelecimento de um plano de conjunto e de execução intimamente coordenada com múltiplas medidas de assistência social e de um efetivo policiamento.

4.º *argumento* — A segregação torna possível eliminar a prostituição que não se submeter às normas estabelecidas, restringindo o mal.

A longa experiência européia e das Américas mostra que jamais isto se verificou.

A existência de prostíbulos tem resultado no próprio enfraquecimento da resistência que a comunidade deve oferecer a êsse tipo de vício e nas Cidades onde existem zonas de meretrício encontram-se mais prostitutas fora da zona permitida do que nas comunidades sem segregação, mas de regime realmente repressivo.

5.º *argumento* — A assistência médica das prostitutas das casas de tolerância diminui o perigo da infecção venérea.

Esta é uma afirmativa sem nenhum valor científico, como provam longas e minuciosas observações dos serviços de saúde pública.

Finalmente, depois da análise dos 5 argumentos principais, não nos devemos esquecer, ainda, de que a repressão sistemática e sem esmorecimentos

contra a prostituição é altamente benéfica à Comunidade, porque um policiamento eficiente e rigoroso é capaz de eliminar muitos dos males da comercialização da prostituição e de evitar quase totalmente as aparências ofensivas, que tanto tentam os fregueses potenciais, como incomodam e constrangem as pessoas contrárias à prostituição. Se estas ponderações não bastassem, ainda poderíamos aduzir que os estímulos sexuais são largamente psíquicos e por isto o combate à prostituição exige que se restrinjam as oportuniades dos atos sexuais e que se ocultem todos os indícios de sua ocorrência.

4. ASSISTÊNCIA E RECUPERAÇÃO

Ao ferirmos êste importante aspecto da questão, não devemos esquecer de que a assistência e a recuperação não se devem limitar às prostitutas, mas sim também, como medida preventiva de grande alcance social, deve abranger a mãe solteira.

A mãe solteira pode ser ou não uma prostituta, mas mesmo quando não o é, a triste realidade é o grande risco que corre de se prostituir. A incompreensão da família, a intolerância dos pais e mesmo dos amigos, comumente, fazem com que a mãe solteira fuja do grupo social a que pertencia e se veja, de um momento para outro, enfrentando todos os duros problemas de ajustamento em outro meio. Êste é o momento crítico. É preciso, pois, assistir à mãe solteira, o mais cedo possível e sob tôdas as formas, para defender a inexperiente ou a predisposta, de modo a evitar que tanto uma como a outra resvalem para a prostituição, deixando-se cair na malha do lenocínio organizado.

O problema da assistência e recuperação das prostitutas, para que elas consigam deixar a triste vida e se integrar na comunidade, como um elemento normal, é bem complexo. O êxito dos programas assistenciais e de recuperação dependerá muito de ser completo e de estar sintonizado com uma efetiva ação policial repressiva da prostituição. Providências isoladas ou parciais obterão resultados inexpressivos, para não dizer mesmo nulos. Os principais pontos que o programa precisa encarar são :

— a assistência sanitária,

— o apoio moral,

— e a educação para aquisição de profissão útil,

sem perder de vista que é preciso promover os meios de subsistência e de tratamento da paciente, cuidando de seu bem estar econômico e assegurando êste até a colocação definitiva da assistida, num emprêgo útil.

O ensinamento mais importante que devemos reter é de que não se recuperam prostitutas, da noite para o dia. De um modo geral são elas emocionalmente instáveis, devido a suas próprias taras ou às profundas marcas deixadas em suas personalidades por suas tristes experiências ou pelos terríveis choques emocionais que suportaram. Falta-lhes fibra moral e sem um grande e inteligente apoio, as ex-prostitutas não conseguirão sequer competir na luta econômica pela vida, por serem doentiamente dotadas para tal luta.

5. MINHA CONDUTA FACE À QUESTÃO, QUANDO CHEFE DE POLÍCIA

Ao assumir a Chefia de Polícia do Rio de Janeiro, em 27 de agôsto de 1954, preocupei-me, entre múltiplos assuntos e desde logo, em fixar a orientação que devia tomar diante da seguinte realidade pública e notória: a zona do Mangue, conhecida como do *baixo meretrício*, aberta; Copacabana infestada de *rendez-vous* e prostíbulos de tôda espécie, com o mais vergonhoso e incômodo *trottoir*, especialmente no Lido, nas proximidades dos Hotéis, freqüentados por elevado número de turistas e visitantes, nacionais e estrangeiros, e nas zonas dos cinemas e mercadinhos que se estende ao longo da Avenida Nossa Senhora de Copacabana, principalmente, entre as Ruas Santa Clara e Xavier da Silveira; no Centro, no Catete e em outros bairros, com maior ou menor intensidade, a prostituição também podia ser reconhecida, através da identificação fácil de prostíbulos e das atitudes das meretrizes nos logradouros públicos...

De longa data, presenciava o debate entre juristas e sociólogos e observava o impacto de seus conselhos e opiniões no público em geral.

Ainda não haviam sido esquecidas as críticas desfavoráveis sôbre a medida de fechamento de todos os prostíbulos, tomada pelo saudoso General ALCIDES ETCHEGOYEN, quando Chefe de Polícia, de cuja atuação, aliás, moralizadora e brilhante, ainda hoje o Rio de Janeiro tem saudades.

O puro e aparentemente simples cumprimento da lei conduz, inegàvelmente, ao fechamento de todos os prostíbulos, mas, como responsável pela segurança pública duma Comunidade urbana de três milhões de habitantes em que havia uma situação de fato como a acima descrita, antes de dar semelhante ordem, não podia esquecer o que ocorrera no tempo do estimado chefe e amigo General ETCHEGOYEN e muito recentes eram as observações do que sucedera em São Paulo, com medida drástica análoga, de execução instantânea e não progressiva, apesar da existência de um bom Serviço de Assistência Social do Estado para apoiar uma rigorosa ação policial repressiva, o que não havia no Distrito Federal.

Reuni especialistas e substancial documentação. Estudamos e debatemos o assunto. O primeiro resultado é que evoluí, de regulamentarista que era. Convenci-me de que a escola repressiva é realmente a mais consentânea com a defesa do mais amplo e elevado interêsse social. A lei segue, portanto, uma política certa. A dificuldade reside em cumprí-la. Preliminarmente, como já salientamos páginas atrás, é preciso contar com um adequado e eficiente Serviço de Assistência Social que possa cuidar das meretrizes, ao ser dada a ordem geral de fechamento, indistinto e indiscriminado, de todos os prostíbulos, quaisquer que sejam os rótulos que os encubram ou as indiscrições com que se apresentem. Infelizmente, um tal Serviço de Assistência Social inexistia no Distrito Federal e retardaria nossa ação repressiva com a envergadura necessária. Procuramos, dentro de nossas possibilidades de influência, estimular sua criação. De sua instalação e da capacidade de atender à clientela, inclusive da disponibilidade de albergues apropriados, deve depender a nosso ver, o ritmo do ataque da questão pela polícia.

Não pudemos, naquela curta gestão de um ano e dois meses, ir além dum mínimo de providências exeqüíveis e que foram capazes de limitar os maiores e mais ostensivos males da prostituição no Rio de Janeiro.

A situação do meretrício em Copacabana assumia aspecto de calamidade pública. As prostitutas chegavam ao descaramento de abordar, em plena via pública, senhores ou rapazes mesmo acompanhados de suas esposas, filhas ou irmãs. Não raro pessoas de responsabilidade se viram atraídas a apartamentos, onde, sob a ameaça de uma navalha ou de escândalo, eram obrigadas a entregar seus haveres. A freqüência dos *rendez-vous*, misturados com respeitáveis residências particulares, comprometiam a tranqüilidade das famílias e deixavam um tal estado de mal estar, que as reclamações e apelos eram inúmeros. A situação era tão mais grave, quando sabemos que, naquela parte do Rio de Janeiro, se observa a maior densidade demográfica da cidade.

Por tudo isto, determinei, logo no início de minha gestão, o fechamento total de tôdas as casas de tolerância de Copacabana, Ipanema e Leme, dando instruções especiais ao Delegado do 2.º Distrito Policial, com a cooperação da Delegacia especializada de Costumes e Diversões. Em relação às jurisdições dos demais Distritos Policiais, as instruções foram no sentido de fechar todo e qualquer prostíbulo que, ostensivamente, ofendesse à moral pública ou que estivesse comprometendo a tranqüilidade das famílias residentes nas imediações. As queixas do público deviam ser, como efetivamente foram, investigadas, para uma ação pronta, que atendesse o interêsse geral imediato da população. Uma das mais importantes recomendações especiais foi: casa de tolerância fechada não se reabriria e nenhuma nova deveria ser permitida. Uma das maiores dificuldades que senti como Chefe de Polícia residia no fato da estrutura do Departamento Federal de Segurança Pública não oferecer, àquele tempo, os meios eficientes de direção e contrôle, através dos quais o Chefe de Polícia pudesse assegurar a mais completa unidade de vistas na ação dos policiais, impedindo iniciativas comprometedoras da orientação traçada e capazes de acarretar atitudes desajustadas com a diretriz geral e reveladoras de incoerência na conduta do organismo policial, altamente inconveniente.

A rigidez do Código Penal e o grande desenvolvimento que a prostituição apresenta em nossas grandes cidades, agravada pela falta de meios assistenciais que permitam uma ação pronta, generalizada e instantânea faz com que, de um lado, policiais desonestos achaquem os prostíbulos e, direta ou indiretamente, as meretrizes, e, de outro lado, dificultam o Chefe de Polícia e as Autoridades Policiais em geral, na execução de um programa de tolerância que deve ser progressivamente diminuída até chegar à extinção da prostituição comercializada.

É comum a vingança e não raro como recurso intimidativo para obter imorais contribuições, tanto o alarde sôbre o funcionamento de determinado prostíbulo, como até mesmo flagrantes dados por certos policiais, civis e militares, não designados para qualquer atividade repressiva, mas que se utilizam do dever geral de agir contra os atos delituosos, com o intuito claro de forçar as autoridades policiais a tomar conhecimento do fato, muito embora, dentro da política traçada de ataque progressivo do problema, preferível fôsse deixar

funcionando, ainda por algum tempo, aquela casa de tolerância visada por quem tinha segundas intenções.

Para que, no fechamento progressivo das casas de tolerância, também não haja explorações, é indispensável que êle se processe sem exceções, em grandes áreas, nunca inferiores à de uma jurisdição distrital. Durante a minha gestão, tive que fechar todos os prostíbulos da jurisdição do 4.º Distrito Policial, simplesmente porque chegou a meu conhecimento que um Comissário, à revelia de seu Delegado, havia fechado todos os prostíbulos com exceção de dois, aos quais naturalmente desejava proteger. Para evitar mal maior, já que em xeque estava não só a honorabilidade daquele Comissário, mas a moralidade de tôda a Polícia, antecipei uma providência que sòmente mais tarde deveria ser executada, quando já estivéssemos melhor aparelhados para enfrentar os diversos problemas acarretados pelo fechamento de muitos prostíbulos ao mesmo tempo.

Só uma providência é realmente simples e deve ser executada sem esmorecimentos, em qualquer fase do programa: a repressão ao *trottoir*. A ela dedicamos um cuidado todo especial, não só nas recomendações aos Delegados, como no emprêgo de turmas da Delegacia especializada de Costumes e Diversões.

Estou convencido de que a prostituição comercializada jamais será totalmente banida da face da Terra, mas ela exige dos responsáveis pela segurança e tranqüilidade públicas, o mais sistemático combate, num ambiente de percepção realística das múltiplas questões que envolve e das providências que requer.

O Município Colombiano e o Município Brasileiro

ANTÔNIO C. CORTÉS

PARA completar as notas anteriores sôbre o Município na Colômbia, parece oportuno fazer-se um confronto da legislação e da situação municipal daquele País com a do sistema brasileiro. O confronto implica o exame de dois sistemas de organização nacional, pois o regime colombiano é de organização unitária e o do Brasil federalista, e a organização municipal de cada um não é mais que um aspecto de sua organização geral.

O sistema de organização unitária é o adotado em países conquistados e colonizados pelos espanhóis. Assim, na Colômbia o poder público não conhece descontinuidade em nenhuma das suas manifestações, nem em nenhuma das divisões territoriais. Só existe uma constituição e cada um dos ramos do poder se exerce dentro de uma unidade completa. Só o Parlamento nacional pode baixar as leis comuns e obrigatórias em todo o território do País. O Presidente da República tem jurisdição e autoridade sôbre tôdas as questões de govêrno, através dos seus ministros e dos governadores, os quais são da sua livre nomeação, que por sua vez nomeiam, por delegação do Chefe da Administração, todo o pessoal que corresponde ao ramo Executivo. A Côrte Suprema de Justiça organiza e controla o poder Judiciário em tôda a Nação.

Os Departamentos (Estados) — entidades geográficas, políticas e administrativas intermédias entre a Nação e o Município — só têm finalidade de tornar mais eficaz e atuante a lei comum nacional, a qual estabelece, em detalhe, o que devem e o que não devem fazer. Em cada um dêles há um Governador, que é, ao mesmo tempo, agente do Govêrno Central e chefe da administração regional.

Existe uma lei geral para todos os Municípios que determina minuciosamente as funções dos concelhos e dos Prefeitos; os tributos que podem impor e cobrar, a forma por que devem organizar a sua administração financeira. Êste sistema, por ser simples, padronizado e orgânico, não oferece as dificuldades e complicações do sistema federal. No Brasil existe uma Constituição Nacional e tantas estaduais quantos Estados integram a União. Cada Estado elege o seu Governador e cada Município o seu Prefeito. Tanto o Estado como o Município têm plena autonomia para organizar a sua própria vida.

Esta diversidade de legislação só permite um confronto, quanto às normas de caráter nacional, no que respeita ao Brasil. Mas antes de entrar no confronto da situação atual, torna-se necessário traçar um ligeiro esquema da origem e evolução histórica do Município nos dois países. O Município colombiano, como todo Município dos países hispano-americanos tomou como mo-

dêlo o antigo Município castelhano, enquanto que o Município brasileiro inspirou-se no português; mas tanto um como outro eram apenas transformações do velho Município romano.

Com a sua implantação da América, o município espanhol adquiriu notável vitalidade, sendo a sua característica principal a autonomia que o converteu "numa fôrça livre igualmente apta para bem e para o mal. Esta circunstância favoreceu e tornou possível o movimento emancipador em tôdas as colônias, dentro de um espaço de tempo relativamente curto. A soberania do povo existia como fato e como princípio, no sistema municipal dada pela Espanha".

Com a independência nacional, o Município foi perdendo a pouco e pouco as suas antigas liberdades ante a sêde do poder central, principalmente durante os regimes pessoais. Mais tarde, sob pretexto de princípios democráticos mal entendidos e pior praticados — a administração municipal caiu nas mãos dos mais audazes que nem sempre foram os mais capacitados nem os mais bem intencionados, dando ainda novos motivos ao poder central para se opor à autonomia local. Em resumo, o Município latino-americano começou autônomo e forte, para logo perder, no decorrer dos anos, a sua liberdade até chegar à situação atual na qual uma legislação igualitária tudo prevê e sôbre tudo dispõe. Quanto ao Brasil, de acôrdo com o estudioso e ponderado jurista doutor JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, (1) três fases podem-se distinguir na evolução política e administrativa do Município: a do predomínio da função judiciária; a de absorção pelo poder central e a de separação entre a administração local e o poder central; mas "em qualquer dêsses estágios, o Município tem figurado como núcleo meramente jurisdicional, de caráter estático."

Segundo o mesmo autor, o Município brasileiro surge inicialmente como reedição do Concelho português, instituição na qual a idéia central alicerçava-se na existência e ação da magistratura jurisdicional exercida pelos duúnviros e quatuórviros. Ora eram os Concelhos rudimentares, com um magistrado local, ora eram os Concelhos imperfeitos, com um juiz particular, eleito pelo povo; ora eram os Concelhos perfeitos ou completos, com magistrados jurisdicionais. O Município, além de inteiramente isolado da Metrópole, não passava de feudo real. Como conseqüência, o período colonial significou a atrofia municipal, não obstante o florescimento de alguns núcleos especialmente favorecidos por circunstâncias econômicas e geográficas.

No Brasil, também, a história político-administrativa do Município não é senão a história da luta entre a autonomia local e o poder central ou estadual. A partir de 1834, resume assim o eminente prof. LEVI CARNEIRO: ". . . em 34, com o ato Adicional, sobe o federalismo, baixa o municipalismo; em 40, com a lei de interpretação, decai o federalismo, cresce o municipalismo; em 91, proclama-se a autonomia ampla dos Estados — Chega-se a falar na sua soberania — define-se a autonomia dos município com restrição considerável; em 34, em 37, em 46, sofrem os Estados limitações, que se procuram compensar mediante novas garantias concedidas aos municípios. É um traço

(1) *Administração e Cultura.*

constante, mais ou menos acentuado, de tôda a nossa evolução constitucional". (2)

Alguns comentaristas são unânimes em afirmar que a pior época do Município brasileiro correspondeu ao regime de 1937. A êste respeito, afirma o citado prof. CARNEIRO: "Mostrou muito bem o Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS (*O Govêrno Municipal no Brasil*) que o regime ditatorial de 37 levou a extremo a centralização política, acarretando "o marasmo político e a estagnação administrativa dos Municípios do interior, sob o rígido contrôle subordinante dos órgãos estaduais, principalmente dos departamentos de municipalidade". (3) A ação opressiva dêsses departamentos — que funcionavam nas capitais, desconhecendo as condições reais dos Municípios — coincidia com a incompetência dos prefeitos, nomeados sem critério razoável, por favoritismo". (3)

Êstes antecedentes explicam a reação, a favor do Município, do Constituinte de 1946.

É interessante notar também que, tanto na Colômbia como no Brasil, a maioria dos Municípios está constituída por agrupações humanas rurais, dedicadas às atividades agrícolas, pastoris e florestais. Os Municípios representam o tipo da aldeia camponesa, quer dizer, a agrupação de famílias de lavradores que procuram a segurança, as práticas do culto, a educação dos filhos e as relações sociais que se mantêm dentro de pequenos ambientes. No aspecto político-administrativo só requerem êsses grupos os serviços de justiça, polícia, higiene e educação, elementares em tôda sociedade medianamente organizada e culta. No panorama municipal dos dois países predominam os Municípios rurais, de escassas rendas e limitada vida administrativa, mas cuja existência significa um mínimo de segurança comum e privada e de bem-estar social. Os grandes centros urbanos são relativamente escassos e sua riqueza e prosperidade, em relação ao resto do país, por demais desproporcionadas, circunstâncias que com freqüência são esquecidas pelos legisladores e administradores.

Feita esta digressão passa-se ao exame comparativo da situação formal vigente, em cada um dos dois países.

Bem pouca coisa estabelece a Constituição colombiana sôbre o Município. Depois de dizer que o território nacional se divide em Departamentos, Intendências e Comissariados e que êstes se subdividem em Municípios, afirma que os bens e rendas dos mesmos são de propriedade exclusiva de cada um dêles, gozando das garantias das propriedades e rendas dos particulares. Mais adiante, entre as funções das Assembléias Departamentais (Estaduais) consigna as de criar e suprimir Municípios, segregar ou agregar têrmos municipais e fixar os limites entre os mesmos, respeitando os requisitos estabelecidos pela lei sôbre a matéria. Para o Governador, consagra as seguintes atribuições na esfera municipal: rever os atos dos Concelhos e os dos Prefeitos, por motivos de inconstitucionalidade ou ilegalidade, revogando os últimos e enviando os

(2) LEVI CARNEIRO, *Organização dos Municípios e do Distrito Federal*, pp. 26, 27.

(3) *Op. cit.* p. 54.

primeiras ao Tribunal competente para que decida sôbre a sua exeqüibilidade.

Quanto ao próprio Município, ordena que haja em cada um dêles uma corporação de eleição popular que se denominará Concelho Municipal, com as seguintes atribuições: ordenar o conveniente para a administração do Município; votar, respeitando a Constituição, a Lei e as "Ordenações" da Assembléia Departamental, as contribuições e despesas locais; eleger o Procurador e o Tesoureiro municipais e os demais funcionários que a lei determine e exercer tôdas as demais funções expressas na lei.

Sôbre o govêrno local, estabelece que em cada Município haverá um prefeito, nomeado pelo Governador, que exercerá as funções de agente dêste e será o chefe da administração de acôrdo com as normas que a lei estabelecer.

Por último, faculta à lei estabelecer diversas categorias de Municípios, de acôrdo com a povoação, os recursos fiscais e a importância econômica, e dar diferente regime para a sua administração.

Como se pode observar, tôda a ação e a iniciativa locais estão condicionadas ao que a lei dispuser. A lei, a que tanta referência faz a Constituição, é a lei 4.ª de 1913 que pôs em vigor o Código Municipal, já muitas vêzes reformado por numerosas leis, acentuando geralmente o centralismo e o contrôle da atividade comunal.

Até hoje o legislador não tem feito uso da faculdade de estabelecer classes de Municípios, permanecendo em pé a igualdade e o mesmo regime para os grandes centros urbanos e os pequenos Municípios rurais.

A situação exposta é a que consagra a Constituição, mas que pelo estado de sítio decretado para o País, está em suspenso.

Quanto ao Município, um ato legislativo de chamada Assembléia Constituinte, dispôs que, enquanto não se realizem eleições para eleger os membros dos Concelhos Municipais, funcionarão os Concelhos Municipais, eleitos pelos Concelhos Departamentais, que substituem as Assembléias, e pelo próprio Presidente da República. Nas deliberações e decisões dêstes Concelhos o prefeito tem voz e voto.

Desde 1954, Bogotá, a capital do País, tem um estatuto especial, com categorias de Distrito Especial.

Não só agora como em tôda a história da Nação, o cargo de vereador teve e tem o caráter da gratuidade e da obrigatoriedade. Antigamente constituia cargo e honra com as quais se devia distinguir aos mais honestos vizinhos. Muito diferente é a situação do Município brasileiro no texto da Constituição Federal. Especial preocupação teve o Constituinte de defender a autonomia municipal e fortalecer a sua capacidade econômica.

Quanto ao primeiro estabelece que o Govêrno Federal não intervirá nos Estados, salvo para assegurar, entre outras, a observância do princípio da autonomia municipal e a proibição da reeleição dos prefeitos para o período imediato (Art. 7). Assegurou, também, a mesma autonomia, mediante a eleição dos vereadores e do prefeito; administração própria, no que concerne ao

seu peculiar interêsse e especialmente no que respeita à decretação e arrecadação dos tributos da sua competência e à aplicação das suas rendas e à organização dos serviços públicos locais. (Art. 28). Limitou a intervenção dos Estados nos Municípios só para lhes regularizar as finanças quando se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado ou deixarem de pagar durante dois anos consecutivos a sua dívida fundada (Artigo 23).

Quanto a fiscalização financeira deixou que as constituições estaduais estabelecessem sôbre o assunto, (Art. 22). Permitiu também aos Estados a criação de órgãos de assistência técnica aos Municípios (Art. 24). Tudo isto significa um mínimo de intervenção e um máximo de autonomia. Quanto ao fortalecimento da sua capacidade econômica, foi também liberal o Constituinte, ao consignar-lhe os seguintes recursos: a) cota de 10% sôbre a arrecadação do impôsto de renda (Art. 15 § 4.º); b) cota do fundo rodoviário nacional (Art. 15 § 2.º); c) transferência total, para o Município, do impôsto sôbre indústrias e profissões (Art. 29 § 3.º); d) 30% do excesso da arrecadação estadual, excetuada a do impôsto da exportação sôbre o total das rendas locais de qualquer natureza (Art. 20); e) participação de 40% dos novos tributos decretados pela União e pelos Estados (Art. 21); f) contribuições de melhoria (Art. 30 § 1.º).

No Brasil, como na Colômbia, procura-se fortalecer a vida municipal e elevar o padrão de vida dos seus habitantes mediante a valorização das áreas. No Brasil, trabalha-se na valorização econômica da Amazônia, na irrigação e saneamento de zonas sêcas, na recuperação do Vale do São Francisco, na colonização do Brasil Central, no aproveitamento das cachoeiras para a produção de energia elétrica, etc. Na Colômbia, desde há vários anos vem-se trabalhando no mesmo sentido, e já estão sendo aproveitadas, com variados cultivos, extensas regiões até há pouco totalmente improdutivas, mediante grandes emprêsas de irrigação tais como as do Ril Saldanha e Coelho, no centro do País. Fala-se também no Brasil, com grande insistência, sôbre a Operação-Município que, de acôrdo com o Dr. OCÉLIO DE MEDEIROS, consiste "em um conjunto de projetos destinados a proporcionar ao movimento municipalista brasileiro condições de organicidade, perenidade e objetividade. Surgiu a Operação como conclusão de que o sistema de auxílios e subvenções da nossa Lei de Meios, além de obsoleto, ocasiona desperdícios de considerável parcela dos escassos recursos financeiros da União. Além disso, a pulverização de dotações orçamentárias — distribuídas pela Administração Federal, sob o impacto da pressão política, influências partidárias e à margem de critérios racionais — tem contribuído para perpetuar na tradição econômico-financeira da República o sistema nefasto de atomização de verbas, via de regra desastradamente aplicadas". (4)

A etapa assim apontada pelo exímio professor e tratadista já foi superada na Colômbia, pelo Instituto de Fomento Municipal. Antes da sua criação, o problema apresentava-se com os mesmos caracteres com que o descreve aqui o citado professor.

(4) OCÉLIO DE MEDEIROS, *Problemas Fundamentais dos Municípios Brasileiros*.

Nas linhas anteriores ficou sumàriamente traçada a situação constitucional existente no Município Colombiano e no Município Brasileiro. Talvez as diferenças sejam mais formais que reais.

Antes de terminar registre-se existência no Brasil de uma consciência municipalista, que não existe na Colômbia. Nomes como os de GERSON AUGUSTO DA SILVA, OCÉLIO DE MEDEIROS, BENEDITO SILVA, JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, LEVI CARNEIRO, RAFAEL XAVIER, ARAÚJO CAVALCANTI, DESIRÉ SILVA, VITOR NUNES LEAL, YVES DE OLIVEIRA, entre muitos outros, formam uma equipe de estudiosos municipalistas em cujas obras são tratados os mais variados aspectos jurídicos, administrativos, políticos, sociais e econômicos do Município. Conquanto seja verdade o que disse o Dr. MEDEIROS sôbre os trabalhos publicados: "essa literatura ainda por selecionar, sistematizar e reunir em um volume de maior vulto, constitui-se não pròpriamente de livros, mas de Cartas de Princípios, como as dos três Congressos Nacionais de Municípios, artigos, separatas, monografias, conferências, entrevistas, discursos, opiniões e relatórios" mas não deixam de ser êsses depoimentos valiosas contribuições à ciência municipalista e caminho ganho numa organização racional e dinâmica do Município.

Não se observa na Colômbia movimento municipalista semelhante. Nas faculdades de direitos os professôres de Direito Público e Constitucional apenas fazem referências à organização e aos direitos do Município. Entre os tratadistas de Direito Constitucional merecem citar-se os Drs. FRANCISCO DE PAULA PÉREZ e TÚLIO ENRIQUE TASCON, já falecido. O autor destas notas foi o primeiro a introduzir, na terminologia jurídica do País, o termo "Direito Municipal" com a publicação, em 1943, da sua obra intitulada *Derecho Municipal Colombiano*.

Análise da Situação Financeira do Município de São Bernardo do Campo

(*Resposta a consulta*)

A. DELORENZO NETO

(Professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo)

PARA fazer-se uma análise da situação financeira do Município de São Bernardo do Campo, conforme nos foi solicitado pelo Exmo. Sr. Prefeito ALDINO PINOTTI, era necessário preliminarmente um levantamento de documentos principais, a saber :

— Orçamento de 1956;
— Balanço comparativo da receita arrecadada com a receita orçada em 1955;
— Discriminação dos créditos especiais — pagos e a pagar;
— Demonstração da dívida ativa;
— Demonstração dos restos a pagar;
— Quadro demonstrativo da dívida flutuante;
— Quadro demonstrativo da dívida fundada;
— Discriminação dos saldos das dotações orçamentárias de 1956;
— Arrecadação até 31 de maio de 1956.

A documentação oferecida pela Prefeitura nos permite algumas considerações de ordem teórica e prática, de interêsse para a administração.

1

O exame do orçamento municipal de São Bernardo do Campo, para o exercício de 1956, revela que o mesmo não obedece na sua sistemática ao Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, fonte das respectivas normas e padrões em vigor. Neste particular convém recordar as diretrizes metodológicas que devem nortear a boa técnica orçamentária, a partir dos próprios textos constitucionais cujos princípios se incorporaram às Leis de Organização Municipal. Assim, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, estabelece a disciplina da matéria num Capítulo especial intitulado "Do Orçamento e da Contabilização", que dispõe expressamente :

"Art. 85. O orçamento será organizado com observância às regras da unidade e universalidade, englobando-se obrigatòriamente na receita tôdas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1.º O orçamento não conterá dispositivos estranhos à receita prevista e à despesa fixada, salvo:

I — autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita até o limite da respectiva verba orçamentária;

II — aplicação de saldos ou medidas necessárias ao equilíbrio orçamentário.

§ 2.º O orçamento da despesa divide-se em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especificação".

"Art. 86. São vedados o estôrno de verbas, a concesssão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa de créditos de qualquer natureza".

Os dois artigos citados indicam com clareza a orientação geral que deve presidir à elaboração orçamentária. Porém, o conhecimento da receita prevista e da despesa fixada, sob os diversos aspectos que a padronização do Decreto-Lei 2.416 permite, é possibilitado pelos quadros sintéticos que devem acompanhar o orçamento. Êstes quadros, exigidos expressamente pelo Artigo 2.º das Normas, são os seguintes:

1.º) receita segundo a incidência;
2.º) distribuição da despesa por "elementos" e órgãos;
3.º) distribuição da despesa por "elementos" em cada serviço;
4.º) despesa por serviço em cada órgão administrativo.

Além dêsse mínimo indispensável, ainda consta do item 4.º das Normas, a recomendação para que o orçamento seja acompanhado da relação das leis que modificaram ou criaram os tributos vigentes, bem como as leis referentes ao pessoal fixo e a outras despesas que dependem de autorização legislativa. Tanto as tabelas explicativas da despesa como as da legislação de receita e despesa são de grande utilidade prática e científica, pois esclarecem os diferentes aspectos da previsão das rendas e da aplicação das despesas públicas, e a sua respectiva natureza jurídica.

O orçamento vigente de São Bernardo do Campo não obedece à terminologia adotada pelas "Normas" aprovadas pelo Decreto-lei n.º 2.416, sobretudo em matéria de classificação da despesa e organização dos seus quadros explicativos, e sem nenhuma alusão às fontes legais determinadoras da receita e da despesa. Portanto, indicamos como importe subsídio propedêutico à repartição da Prefeitura, responsável pela elaboração da proposta orçamentária, o estudo do Orçamento do Município de Vitória (publicado em apêndice ao nosso trabalho — *"A Codificação Municipal de Vitória"* — Vol. II dos "Textos de Direito e Administração Municipal" — DNSP. Rio de Janeiro, 1955), e ainda o excelente compêndio de AFONSO ALMIRO, intitulado *"Técnica*

Orçamentária", Editôra Guaíra Limitada, Curitiba s/d.. Êstes dois textos serão, certamente, úteis à formação do funcionário, facilitando-lhe melhor compreensão das finalidades do orçamento. É necessário também melhor relacionar o orçamento com a política social do município, pondo-o realmente a serviço das necessidades das populações que tenham uma inegável implicação administrativa. Por isso mesmo o orçamento não deverá ser uma mera relação de recursos e de despesas, mas, ao contrário, o verdadeiro instrumento de um avançado planejamento administrativo, capaz de gerar utilidades e condições de civilização em tôda a área de atuação do govêrno do município.

Considerando ainda as exigências administrativas do Município de São Bernardo do Campo, em face de sua população que se aproxima de 100.000 habitantes — notamos que sua arrecadação atual está deficitária, pois, dentro da área econômica em que se situa, a sua média de tributação deverá atingir a Cr$ 1.500,00 "per capita". Em conseqüência, se o orçamento há de apresentar um cunho progressista, só o poderá alcançar se se aperfeiçoar técnicamente a legislação tributária relacionando-a com os fatôres econômicos.

Para encarecer diante dos responsáveis pela administração de São Bernardo, a importância administrativa do Orçamento, vamos referir as palavras do eminente prof. MAURICE DUVERGER, na sua recente *"Institutions Financières"*, ao apreciar em têrmos de finanças modernas o significado do Orçamento: "Les conceptions nouvelles des finances publiques ont apporté de profonds bouleversements à la notion de budget. Dans son principe, cependant, cette notion est en accord avec les finances modernes: l'idée de dresser un plan d'ensemble des activités de l'Etat, d'utiliser les moyens d'action etatiques, d'une façon cohérente et coordonnée, est en soi très moderne. Le budget est la première manifestation d'un "planisme" avant la lettre". (1)

Essas expressões revelam um conceito perfeitamente aplicável ao orçamento municipal, que traz em si mesmo uma destinação objetiva, isto é, a de ser instrumento adequado para uma administração planificada, cujos recursos repousem sôbre uma base uniforme e coerente. Do contrário, burlado o seu sentido programático, o orçamento passará a ser a dissimulação da indisciplina e da desorganização administrativa.

II

Passemos a interpretar os documentos financeiros que solicitamos à Prefeitura :

A — Balanço comparativo da receita arrecadada com a receita orçada em 1955.

A receita do exercício foi orçada em Cr$ 38.000.000,00, com uma arrecadação igual a Cr$ 69.658.081,30, o que revela bom ritmo de expansão financeira. Mas, a observação da receita tributária nos Distritos acusa nos mesmos arrecadação "a menos", fato êsse que merece reexame da parte da Prefeitura do ponto de vista do aperfeiçoamento do aparêlho arrecadador.

(1) "in" *Institutions Financières* (Thémis), Presses Universitaires de France, Paris, p. 259, 1956.

Ainda assim se observa certa desproporção entre as receitas os Impostos Predial e Territorial Urbano, sendo respectivamente de Cr$ 4.000.000,00 e ... Cr$ 8.200.000,00, quando ambas deverão ser muito mais elevadas, considerando as condições peculiares do desenvolvimento urbano, tendo em vista a comparação de dados estatísticos.

Igual apreciação será válida para os Impostos de Indústrias e Profissões, de Licença e de Jogos e Diversões, respectivamente orçados em Cr$ ..... 5.250.000,00, Cr$ 425.000,00 e Cr$ 200.000,00.

A receita de taxas parece-nos muito incipiente merecendo melhor cuidado da parte da administração. A única receita que se afigura razoável é da Taxa de Conservação de Estradas de Rodagem, orçada em Cr$ 6.000.000,00. Estas reflexões nos levam à conclusão segura de que deve ser reformada a legislação tributária vigente, porquanto o Município de São Bernardo do Campo comporta arrecadação não inferior a Cr$ 100.000.000,00 diante da conjuntura econômica em que se situa.

B — Discriminação dos créditos especiais em 31 de maio de 1956.

A demonstração efetuada pela Prefeitura acusa uma despesa extraordinária num total de Cr$ 16.718.298,00, autorizada pelas Leis nºs. 427, 428, 442 e 445. Dêsse total ainda é necessário pagar a importância de ..... Cr$ 14.469.285,70. Parece-nos demasiado elevada essa quantia consignada em créditos especiais se atentarmos para o orçamento vigente, de ..... Cr$ 55.500.000,00. E ainda cumpre notar que são despesas relativas a um semestre. Neste particular será relevante a cooperação da Câmara Municipal, no sentido de não serem autorizadas senão as despesas realmente indispensáveis, e de estrito interêsse da administração.

C — Demonstração da dívida ativa.

O quadro que nos demonstra a posição da dívida ativa, até 31 de maio de 1956, denuncia o domínio da Prefeitura nesse setor. Pois, a dívida apresentando-se no início do exercício, num total de Cr$ 19.341.056,90 teve sua arrecadação efetuada em soma igual a Cr$ 5.797.883,70, o que representa significativa percentagem.

D — Demonstração dos restos a pagar.

A situação revelada pela posição dos Restos a pagar, em 31 de maio de 1956 indica a tendência para a sua rápida liquidação. O total de ..... Cr$ 1.846.787,50 (quando no início do exercício importava em ..... Cr$ 4.861.857,00) não representa um índice que possa perturbar a administração. Porém, será prudente tôda vigilância nesse aspecto financeiro, pois, a negligência neste particular poderá ser desastrosa para a execução orçamentária.

E — Quadro demonstrativo da Dívida Fundada.

A dívida fundada do Município, se restringe ao Empréstimo junto à Caixa Econômica Estadual, de Cr$ 15.000.000,00 mas, cujas obrigações não se verificam consignadas no Orçamento. Essa dívida fundada é perfeitamente admissível dentro do quadro das suas possibilidades orçamentárias. Mas,

para que essa despesa não prejudique a normalidade financeira, é urgente que se estabeleça a sua respectiva consignação orçamentária a partir de 1957.

F — Discriminação dos saldos das dotações orçamentárias de 1956.

Uma boa medida de contrôle da despesa pelo Prefeito Municipal, é, sem dúvida, a apreciação periódica do saldo das dotações orçamentárias, ao menos, mensalmente. O quadro de sua discriminação, em cinco meses de execução orçamentária, acusa um saldo sôbre o total de Cr$ 55.500.000,00, de ..... Cr$ 41.298.706,60. Isto significa que não houve irreflexão na autorização dos gastos públicos, mas gradual e vigilante aplicação das dotações da despesa. Esta é orientação salutar que deverá ser adotada em proveito do equilíbrio financeiro, evitando que o executivo se desnorteie nos pedidos desordenados de créditos suplementares.

G — *Arrecadação até* 31 *de maio de* 1956.

A arrecadação efetuada pela Prefeitura até 31 de maio de 1956 num total de Cr$ 21.548.795,40, nos indica uma situação boa financeira para o exercício, pois, essa importância representa quase cinqüenta por cento da receita orçada. Podemos assegurar, observada a posição das receitas principais de Impostos e Taxas, que será apreciável o excesso de arrecadação, aproximadamente da ordem de Cr$ 20.000.000,00.

III

Não nos foi possível obter a posição da dívida flutuante. Porém, a documentação apresentada é suficiente a nos permitir o conhecimento da situação financeira do Município. É necessário que em face da instabilidade dos preços, seja considerado sempre o exame prévio das despesas, dando-se preferência às econômicamente reprodutivas, fazendo no que toca às obras públicas a eliminação das obras suntuárias ou adiáveis. Quanto aos servidores, não será conveniente exceder a atual percentagem de despesa.

Como a área urbana vive uma fase de intensa modificação de estrutura, é necessário que o orçamento consigne anualmente uma dotação especial para desapropriações nunca inferior a Cr$ 5.000.000,00, pelo menos enquanto forem necessárias as intervenções urgentes em matéria de saneamento e urbanismo. Ainda como recomendação final, a lembrança da adoção, como norma dogmática, do empenho prévio para tôdas as despesas municipais. Além de ser uma determinação legal, expressa no Artigo 15 da Codificação aprovada pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, é, pois, o empenho condição de validade para o pagamento da despesa. Em conseqüência, a realização de qualquer despesa sem o indispensável empenho, implica na responsabilidade do ordenador. É um instituto moralizador que visa frear os dispêndios públicos, constituindo um instrumento eficaz para a fiscalização administrativa.

A prática das recomendações aqui lembradas com apoio na doutrina e na legislação, aliada ao cuidado de aperfeiçoar técnicamente os serviços de administração financeira pròpriamente dita — propiciarão, sem dúvida, à Prefeitura e ao Município de São Bernardo do Campo elementos seguros e decisivos para os encargos e exigências de sua recuperação e desenvolvimento.

PARECERES

Consultor Geral da República

PARECER

Número de referência: 159-Z

Realizou-se, em agôsto do ano passado, o concurso para provimento do cargo de professor catedrático de Direito Judiciário Civil da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, em conseqüência da aposentadoria do Professor LUIZ ANTÔNIO DA COSTA CARVALHO.

Ao concurso se candidataram o professor interino da cadeira, Desembargador GUILHERME ESTELITA e o Professor PEDRO LINS PALMEIRA, tendo sido ambos habilitados e classificado em primeiro lugar o Professor PALMEIRA, por indicação de quatro dos cinco examinadores. A média geral obtida pelo primeiro classificado foi de 8 3/4 e do Professor ESTELITA 8 2/4, sendo, portanto, um quarto de ponto a diferença entre a aprovação de um e a de outro.

O Desembargador GUILHERME ESTELITA recorreu para o Ministro da Educação e Cultura do resultado do concurso, que fôra aprovado pela Congregação da Faculdade.

Ouvido o Conselho Universitário, êste por 28 votos contra 5 manifestou-se pela anulação das provas.

O Ministro da Educação, entretanto, negou provimento ao recurso, baseado em parecer do Dr. Consultor Jurídico do Ministério.

Ocorre que, agora, antes da nomeação do catedrático, deu-se, na mesma Faculdade, nova vaga na mesma cadeira posta em concurso, com a aposentadoria compulsória, a partir de 3 do corrente mês, do Professor OSCAR FRANCISCO DA CUNHA, pelo que o Professor ESTELITA, candidato habilitado no último concurso e livre-docente da cadeira desde 1934, pleiteia a sua nomeação.

O Desembargador GUILHERME ESTELITA, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, é, reconhecidamente, um professor de méritos incontestáveis magistrado de carreira, autor de valiosas obras de processo civil, tem integrado várias vêzes a banca examinadora de concurso para juízes da Justiça do Distrito Federal, goza de alto conceito pelas suas virtudes e cultura de escol.

O Ministério da Educação e Cultura, informando o processo, opinara contra a pretensão, de que se trata, em face do art. 2.º do Decreto n.º 33.460, de 3 de agôsto de 1953, mas êsse dispositivo foi recentemente revogado pelo art. 3.º da Lei n.º 2.938, de 2 de novembro corrente.

Nestas condições, não estando ainda nomeado o candidato que obteve o primeiro lugar, quando se verifica nova vaga na cadeira posta em concurso, na mesma Faculdade, e dados os reconhecidos méritos do candidato colocado em segundo lugar, com diferença mínima entre êste e o outro candidato, opina a Consultoria Geral da República que, além da nomeação do Professor PEDRO LINS PALMEIRA na vaga do Professor LUIZ ANTÔNIO DA COSTA CARVALHO, se faça a do Professor GUILHERME ESTELITA na vaga do Professor OSCAR FRANCISCO DA CUNHA, ao assinar-se o ato de aposentadoria compulsória dêste.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 1956. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Nota — Pelo ofício PR 54.913-56 — N.º 310, de 13 de novembro de 1956. Encaminha Parecer n.º 159-Z, sôbre nomeação de catedráticos de Direito Judiciário Civil na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, em que é interessado o Desembargador GUILHERME ESTELITA. "Aprovo as conclusões do parecer n.º 159-Z do Sr. Consultor Geral da República. Em 5 de dezembro de 1956". (Exp. proc. M.E.C., em 7-12-56).

PARECER

I

N.º de referência: 158-Z.

FRANCISCO MONTOJOS pede reconsideração do despacho que aprovou o Parecer n.º 57-Z, desta Consultoria Geral.

O parecer foi o seguinte:

Consulto o Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura sôbre a possibildade de, por eqüidade, serem concedidos os benefícios da Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952, a funcionário que ocupou por mais de 10 anos, cargo de comissão, de que foi afastado antes da expedição daquela lei e ao exercício do qual voltou posteriormente à sua vigência.

O referido diploma está assim redigido:

Art. 1.º Ao ocupante de cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado dêle, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente.

Como Consultor Jurídico do Ministério da Viação, tive ensejo de me manifestar pela interpretação restritiva do citado preceito legal (*Rev. de Dir. Administrativo*, vol. 33, pág. 317). Sustentei, então, que o dispositivo sòmente favorece ao servidor que, na vivência da lei, fôsse ocupante de determinado cargo em comissão e dêle se afastasse após 10 anos de contínuo exercício. Em meu parecer, a lei não favorece ao ocupante de mais de um cargo em comissão no período de dez anos, embora o exercício seja ininterrupto, porque a lei fala em "*cargo* de caráter permanente e de provimento em comissão" e ao servidor, "quando afastado dêle, é assegurado o direito de *continuar a receber o vencimento do mesmo cargo*".

Essa interpretação restritiva foi a adotada pela Consultoria Geral da República (Doutor CARLOS MEDEIROS SILVA, Pareceres, volume V, pág. 127; IVO D'AQUINO, Pareceres, vol. único, pág. 57; Dr. THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, Parecer n.º 102-X, de 20-7-55) e pelos pareceres dos Consultores Jurídicos do D. A. S. P., Drs. CAIO TÁCITO e CLENÍCIO DA SILVA DUARTE (*Diário Oficial* de 24-3-55, pág. 2.917 e de 2-4-56, página 6.147).

Na hipótese focalizada na consulta, o funcionário, não sendo ocupante de cargo em comissão na vigência da Lei n.º 1.741-50, não tinha direito aos benefícios por esta assegurados.

E' certo que, em tal caso, o funcionário exonerado da comissão que, antes da lei exercera por mais de 10 anos, voltou ao cargo. Mas se não tinha direito ao mencionado benefício na data da Lei, não passou a tê-lo pelo simples fato de ter sido novamente nomeado. A lei, com efeito, sòmente assegura os vencimentos do cargo em comissão ao ocupante do mesmo cargo, "quando afastado dêle, *depois* de 10 anos de exercício ininterrupto".

Na hipótese, o funcionário, quando completar 35 anos de serviço público, pode se aposentar com os vencimentos do cargo em comissão (Estatuto dos Funcionários, art. 180, letra *b*), mas, para gozar o benefício da Lei n.º 1.741, torna-se necessário que seja "afastado dêle, depois de 10 anos de exercício ininterrupto", nas textuais expressões dêsse diploma legal.

Do primeiro afastamento, porque o funcionário não era, na vigência da Lei, ocupante de cargo em comissão, dêle não cogitou êsse ato legislativo. Cogitou a lei do afastamento que ocorreu ou ocorrer, na sua vigência. Neste caso, é necessário que o mesmo se dê 10 anos depois de exercício ininterrupto do cargo.

O mencionado diploma é de favor especial, portanto, de interpretação estrita, e só alcança, por isso mesmo, o caso que especificou.

II

O Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura se dignou de aprovar êsse parecer, rendendo ensejo ao pedido de reconsideração, ora em apreciação.

Como se verifica do processo, na data da Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952, o funcionário de que se trata, apesar de ter mais de 10 anos de exercício de cargo de direção, não era, então, "*ocupante* de cargo de caráter permanente e de provimento em comissão" para usarmos as próprias expressões do art. 1.º daquele diploma legislativo — não tinha, portanto, as vantagens da Lei.

E' certo que, posteriormente à expedição dêsse ato legislativo de 1952, foi novamente nomeado para cargo de direção, no qual poderá aposentar-se com as vantagens dêsse cargo (Estatuto dos Funcionários art. 180 letra *b*).

Mas, se exonerado da comissão não terá direito aos vencimentos desta porque, após a expedição dessa lei de interpretação restrita, não foi afastado "depois de mais de 10 anos

de exercício ininterrupto" nas textuais expressões do art. 1.º citado.

A lei foi feita para beneficiar os que, na sua data, eram ocupantes de cargos em comissão e para os que o fôssem, a partir de sua vigência. O período de dez anos foi estabelecido para os que já ocupassem o cargo, na data da lei (não é o caso do requerente) ou para os que permanecerem mais de 10 anos, no cargo, após a expedição da Lei. Não é mas pode vir a ser o caso do requerente.

Com efeito, a lei não foi feita para premiar os que houvessem permanecido 10 anos nos cargos em comissão. Se esta fôsse sua intenção, teria dito expressamente, quando ao contrário, se referiu "ao *ocupante* de cargo em comsisão".

Meu parecer é que o pedido de reconsideração não merece acolhimento.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1956. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Nota — Pelo ofício PR 54.914-56 — N.º 311, de 13 de novembro de 1956. Encaminha parecer n.º 158-Z sôbre vencimentos do ocupante de cargo em comissão por mais de 10 anos, processo em que é interessado FRANCISCO MONTOJOS.

"Aprovo as conclusões do Parecer número 158-Z, da Consultoria Geral da República. Em 27-12-56". — (Exp. proc. ao M.E.C. em 3-1-57).

PARECER

N.º de referência: 174-Z

SEBASTIÃO SANTANA DE OLIVEIRA, atualmente servidor do Estado de Mato Grosso, pretende seja pôsto em disponibilidade remunerada até ser aproveitado, na função de professor, que alega ter sido, do extinto Território de Ponta Porã, com fundamento nos arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 125, de 24 de outubro de 1947:

"Art. 1.º Os funcionários não estáveis e extranumerários, que vinham servindo à administração dos extintos Territórios do Iguaçu e Ponta Porã, serão obrigatória e preferencialmente aproveitados nas vagas existentes ou que vierem a ocorrer nos cargos isolados, cujo provimento independer de concurso, ou nos de extranumerários do pessoal da União ou dos Territórios.

Art. 2.º Êstes funcionários e extranumerários, enquanto não forem aproveitados, ficarão em disponibilidade, na forma da legislação em vigor".

O pedido fôra antes indeferido, em face de parecer do D.A.S.P., acolhido pelo então Ministro da Justiça, Dr. TANCREDO NEVES.

Não obstante, é a súplica do requerente levada à decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

A Consultoria Geral da República opina pelo indeferimento do pedido, porque a admissão do servidor sòmente foi expressa em ato oficial, após a extinção do Território pelo art. 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, isto é, em 28 de setembro de 1946.

Não se pode dizer que, na data da extinção do Território, o requerente fôsse extranumerário, legalmente admitido. Era, quando muito, servidor de fato, e a êsses servidores a lei não teve em vista atender.

O art. 11 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, é expresso em que nenhum ato relativo ao pessoal extranumerário terá validade e surtirá efeito, sem que seja publicado no órgão oficial.

A exceção a essa regra se dá quando não houver, na localidade, boletim do pessoal, devendo a repartição comunicar o fato imediatamente à Divisão do Pessoal correspondente para fins de publicação.

O Território, como se verifica do processo, possuia um órgão oficial em que eram divulgados os atos oficiais, o qual era publicado duas vêzes por semana.

Não há razão para que ao ato não precedesse a publicação, para sua legalidade.

O requerente não era, legalmente, um extranumerário à data da extinção do Território, pelo que o seu apêlo não merece acolhida.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1956. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Nota — Pelo ofício PR. 56.271-56 — N.º 344, de 3 de dezembro de 1956. Encaminha parecer n.º 174-Z, sôbre pedido de disponibilidade remunerada, até aproveitamento, de servidor do extinto Território de Ponta Porã, processo em que é interessado SEBASTIÃO SANTANA DE OLIVEIRA. — "Aprovado. 27-12-56". (Exp. proc. M.J.N.I. em 3-1-57).

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Disponibilidade com fundamento na Lei n.º 125, *de* 1947. *A reclamação administrativa suspende a prescrição, e não a interrompe. Aplicação à espécie do artigo* 4.º *do Decreto n.º* 20.910, *de* 1932.

PARECER

I

Funcionário interino do extinto Território Federal de Iguaçu requereu disponibilidade, com fundamento na Lei n.º 125, de 24 de outubro de 1947. O pedido foi indeferido, sob a invocação de que os benefícios daquele diploma legal não se estendiam aos funcionários interinos. Mais tarde, houve alteração de jurisprudência, para se considerarem amparados pela citada lei também os funcionários nomeados naquele caráter. Não obstante essa nova orientação, não foi revisto o ato, o que motivou novo pedido do interessado. Essa nova reclamação administrativa se encontra pendente de decisão.

2. Surgiu, então, a preliminar de prescrição, único ponto a ser apreciado, dado que, quanto ao mérito, não há dúvida sôbre o direito do interessado.

3. Consta do processo que o primeiro requerimento do suplicante deu entrada na repartição competente em 11 de fevereiro de 1948, só tendo sido publicada a decisão em 27 de abril de 1950 e que o novo pedido, ora em exame, foi protocolado no dia 10 de novembro de 1954.

4. A controvérsia se prende, dêsse modo, aos efeitos da reclamação administrativa, no que diz respeito à prescrição, isto é, se aquela interrompe ou suspende esta. No primeiro caso, prescrita estaria a pretensão do suplicante, dado que a interrupção, inutilizando o prazo anteriormente decorrido, recomeça a correr pela metade, vale dizer, pelo prazo, na espécie, de dois anos e meio (art. 9.º do Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932), que teria fluído, assim, muito antes do novo pedido do requerente, que ora se examina. Sôbre essa matéria é que se solicitou o meu pronunciamento.

II

5. Antes de examinar o assunto, entendo dever deixar claro que, embora, na hipótese, a aplicação das vantagens da Lei n.º 125, de 1947, independesse de requerimento dos interessados, o fato de não ter providenciado nesse sentido a administração, promovendo *ex-officio* a revisão da situação do suplicante, quando alterou sua jurisprudência, não importa em furtar aos efeitos da prescrição a pretensão de que se trata. Não tem, assim, procedência a alegação da Divisão do Interior do Departamento do Interior e Justiça, no sentido de que não seria o caso de invocar-se prescrição (fls. 20). Como salienta, com a proficiência que lhe é peculiar, PONTES DE MIRANDA ("Tratado de Direito Privado", vol. 6, pág. 127):

> "A prescrição, em princípio, atinge a tôdas as pretensões e ações, quer se trate de direitos pessoais, quer de direitos reais, privados ou públicos. A imprescritibilidade é excepcional."

6. Firmado êsse ponto de vista, passo a apreciar a matéria objeto da consulta.

III

7. A suspensão se distingue da interrupção em que, nesta, o lapso de tempo decorrido anteriormente não mais se considera, iniciando-se, daí em diante, novo prazo prescricional, ao passo que, na suspensão, o prazo, então paralisado, recomeça de correr, tão logo cesse o motivo que determinou a sustação. Sôbre essa distinção, assim opinam BAUDRY-LACANTINERIE e TISSIER ("Della Prescrizione", edição italiana, n.º 365, página 280):

> "In una parola l'interruzione agisce sul passato, ma è senza influenza

sull'avenire. La sospensione ha un carattere diverso, il corso della prescrizione è arrestato per riprendere, quando la causa che opera la sospensione sia cessata: la prescrizione potrà allora completarsi del tempo che resta da trascorrere dal momento in cui la causa di sospensione si è verificata; il tempo anteriore è messo in riserva per essere utilizzato, quando la causa che produceva la sospensione sarà finita."

8. No mesmo sentido, VIRGILE ROSSEL ("Manuel du Droit Fédéral des Obligations", n.º 187, *apud* CÁRPENTER, "Da Prescrição", *in* Manual do Código Civil de PAULO DE LACERDA, vol. IV, págs. 236 e 237):

> "A suspensão da prescrição, como também a interrupção, supõe uma prescrição começada. Mas, ao passo que a interrupção aniquila a prescrição no passado, a suspensão a conserva, a faz dormir por algum tempo e depois correr de novo, uma vez que a causa da suspensão tenha cessado".

9. Não é outro o conceito de LAFAYETTE ("Direito das Coisas", 6.ª ed., 1956, § 75, pág. 193):

> "A prescrição se diz *suspensa* quando sobrevém algum obstáculo que *temporàriamente* a impede, ou de começar, ou de continuar a correr, sem no entanto acarretar perda do tempo anterior, nem modificar as condições da posse. Levantado pois o obstáculo, a prescrição entra a correr de novo, e se leva em conta o lapso de tempo anteriormente decorrido".

10. Também assim se manifestam AUBRY e RAU ("Cours de Droit Civil Français", 6.ª ed., 1935, vol. II, § 214, pág. 458):

> "La prescription est suspendue, lorsque le cours en est arrêté pendant un temps plus ou moins long".

IV

11. A reclamação administrativa suspende a prescrição, e não a interrompe. Destarte, desde a entrada do requerimento do titular do direito no protocolo da repartição competente até a ciência pela publicação, ou por outros meios, do despacho definitivo, susta-se o prazo prescricional, para, logo após, continuar a fluir. E, então, soma-se o lapso de tempo decorrido até a entrada do requerimento com o transcorrido depois daquela ciência. Se, antes de concluído o qüinqüênio prescricional, nova reclamação surge, sustase o prazo mais uma vez, desde que, como é óbvio, essa outra reclamação tenha assento em lei, ou como recurso da anterior, ou como pedido de reconsideração.

12. E' o que expressamente se contém no art. 4.º do Decreto n.º 20.910, de 1932, em pleno vigor, cuja redação é a seguinte:

> "Art. 4.º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.
>
> Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano."

13. A doutrina e a jurisprudência têm sempre sustentado a suspensão da prescrição durante o lapso de tempo em que a reclamação administrativa pende de decisão. Embora se encontre em alguns acórdãos a referência a interrupção, tal decorre de impropriedade terminológica, empregando-se interrupção por suspensão, quando a esta última é que se pretende referir.

14. Veja-se, a propósito, o magistério sempre acatado de PONTES DE MIRANDA (*ob. e vol. cits.*, pág. 191):

> "Se há recurso administrativo, continua de incidir o art. 4.º do Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, bem assim o pedido de reconsideração.
>
> .....
>
> A 3.ª Câmara do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a 17 de abril de 1947 (J., 29, 209), discutiu se a reclamação administrativa interrompe, ou suspende: decidiu, acertadamente, que suspende, contra o voto vencido, que entendia dar-se, de acôrdo com o Decreto n.º 20.910, interrupção, citando outras decisões."

15. E, mais adiante, incisivamente, sentencia o douto jurista: "A reclamação administrativa suspende *ex-tunc qualquer* prescrição" (ob. e vol. cits., pág. 192).

16. Na espécie, deduzindo-se o período que vai de 11 de fevereiro de 1948 (data do protocolo do pedido) a 27 de abril de

1950 (data da publicação do seu indeferimento). verifica-se que não foram atingidos os cinco anos da prescrição, uma vez que a Lei n.º 125, de 24 de outubro de 1947, foi publicada em 1 de novembro daquele ano e o pedido de reconsideração ora em exame foi protocolado no dia 10 de novembro de 1954.

17. Sou, assim, pelo deferimento do pedido do suplicante.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 14 de agôsto de 1956. — *Clenício da Silva Duarte,* Consultor Jurídico.

Servidor público federal estável eleito para desempenho de mandato legislativo estadual ou municipal. Afastamento do exercício do cargo durante todo o período do mandato, se o subsídio fôr anual. Reassunção do exercício do cargo durante o intervalo das sessões legislativas, se receber subsídio apenas durante as sessões realizadas, ou na hipótese de gratuidade do mandato.

PARECER

I

Tendo em vista os arts. 79, n.º VIII, e 121, n.º II, do Estatuto dos Funcionários, indaga-se:

a) se os servidores estáveis da Uniao, quando afastados para desempenho de mandato legislativo estadual ou municipal, estão obrigados a reassumir o exercício da função executiva federal, durante o período de recesso das respectivas Casas Legislativas;

b) se, na hipótese de gratuidade do mandato legislativo, fazem jus aquêles servidores à percepção de vencimento ou salário durante o afastamento e se devem reassumir o exercício do cargo ou da função pública de que foram afastados, por ocasião das férias legislativas.

2. A D.P. dêste Departamento estudou longamente o assunto, baseada em jurisprudência anterior, concluindo, todavia, em face da opinião divergente da Divisão do Pessoal do Ministério da Viação e Obras Públicas, por solicitar minha audiência a respeito.

II

3. No que se relaciona com o mandato legislativo federal, nenhuma dúvida há (Constituição Federal, art. 50), nem é objeto da consulta. A matéria se prende ao afastamento do servidor estável para desempenho de mandato legislativo estadual e municipal.

4. O afastamento do exercício do cargo ou da função pública, enquanto durar o mandato legislativo, tem origem em duas razões fundamentais: *a*) a não subordinação de um membro do legislativo ao executivo; *b*) a não acumulação do vencimento ou salário daquele cargo ou daquela função com os subsídios do mandato.

5. Em se tratando de mandato legislativo estadual ou municipal, desempenhado pelo servidor público federal, não ocorreria a hipótese de subordinação ao executivo, pois que as funções legislativas seriam locais e o executivo estaria em outra esfera, de âmbito federal, sem atuação sôbre o Estado ou o Município.

6. Já o mesmo não aconteceria quanto à acumulação, no caso em que os subsídios são anuais. Nesta hipótese, se, no intervalo das sessões legislativas, viesse a reassumir o exercício do cargo ou da função federal, haveria acumulação entre o vencimento ou salário dêste ou desta com os subsídios do mandato eletivo. E' elucidativo a respeito o parecer do Prof. HAROLDO VALLADÃO, quando no exercício do cargo de Consultor Geral da República, cuja ementa é a seguinte:

> "Funcionário público federal eleito Vereador. Possibilidade de reassumir o exercício do cargo, no intervalo das sessões da Câmara Municipal, se o subsídio não fôr anual, se receber subsídio apenas durante as respectivas sessões, não acumulando, pois, nem exercício nem remuneração. Constituições Federais de 1891, art. 25; de 1934, art. 33, parágrafo 4.º, e de 1946, arts. 47, 50 e 185" (parecer n.º 76-R, de 12-7-1948, *in* "Pareceres do Consultor Geral da República", vol. II, pág. 237).

7. Respondo à primeira parte da consulta do seguinte modo: se os subsídios do mandato legislativo estadual ou municipal forem anuais deve o servidor público federal ficar afastado do cargo ou da função durante todo o período do mandato; se, ao revés, os subsídios corresponderem apenas às sessões rea-

lizadas, terá de reassumir o servidor o exercício do cargo ou da função federal, no intervalo daquelas sessões.

III

8. A segunda parte da consulta se subdivide em dois itens:

1.º) se, na hipótese de gratuidade do mandato legislativo, tem o servidor eleito direito à percepção do vencimento ou salário do cargo ou da função federal de que é titular, mesmo dêle ou dela afastado;

2.º) se, no intervalo das sessões, deve o servidor reassumir o exercício do cargo ou da função pública federal.

9. O direito à percepção do vencimento ou salário pelo servidor afastado do exercício de suas funções nos têrmos do art. 79 número VIII, do Estatuto dos Funcionários, no caso de mandato eletivo gratuito, deflui da interpretação *a contrario sensu* do art. 121, n.º II, do mesmo diploma legal. Ali se determina que:

> "Art. 121. Ressalvado o disposto no parágrafo único dêste artigo, *perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo o funcionário*:
>
> .....
>
> II. *Quando no exercício de mandato eletivo remunerado*, federal, estadual ou municipal" (grifei).

10. A referência a *mandato eletivo remunerado* deixa claro que sendo êste gratuito, não perde o funcionário o vencimento ou remuneração do cargo efetivo de que é titular. Aliás, sôbre êsse ponto não há controvérsia no processo.

11. Relativamente à reassunção do exercício do cargo ou da função pública federal, durante o intervalo das sessões legislativas, última parte da consulta a ser examinada, já adiantei a solução ao responder no item 7, quanto ao mandato eletivo remunerado, cujos subsídios não são anuais, mas por sessões realizadas, hipótese em que há a obrigatoriedade dessa reassunção. Com maior razão, a regra há que aplicar-se no caso de mandato gratuito.

12. Concordo, assim, inteiramente com as conclusões da D.P. dêste Departamento, cujo bem lançado parecer subscrevo.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 9 de outubro de 1956. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Licença especial — sua regulamentação. Concessão em períodos parcelados, na forma do Decreto n.º 38.204, de 1955. O conceito da expressão ano civil, empregada nesse decreto, coincide com o tradicional, que o identifica com o ano do calendário.

PARECER

I

Segundo o Delegado Fiscal do Tesouro Nacional no Estado do Ceará, a administração vem dando cumprimento às normas relativas ao instituto da licença especial, sem atentar para o fato de estar revogada a Lei n.º 283, de 24 de maio de 1948, que permitia concessão daquela licença em períodos parcelados de dois e três meses, o que — como lhe parece — não é mais admissível, por não ter o art. 116 do Estatuto dos Funcionários reproduzido tais disposições.

2. Argumenta, ainda, aquêle funcionário que o Decreto n.º 38.204, de 3 de novembro de 1955, estatuindo do modo como o fêz a pretexto de regulamentar o art. 116 do Estatuto dos Funcionários, exorbitou, extravasando dos limites do poder regulamentar.

3. Pretende, também, que a expressão — ano civil, empregada no citado decreto, não tem o significado que dali se infere, isto é, coincidente com o do ano do calendário, mas deve ser entendida nos têrmos por que a define o art. 1.º da Lei n.º 810, de 6 de setembro de 1949.

4. Sôbre êsses pontos é que sou chamado a opinar.

II

5. Em primeiro lugar, entendo que as normas constantes dos arts. 116 e 117 do Estatuto dos Funcionários não revogaram nem modificaram as disposições ínsitas na Lei n.º 283, de 1948. Não ocorre, no caso, qualquer das hipóteses enumeradas no § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942).

6. Com efeito, não se trata de revogação expressa, de incompatibilidade, nem o Estatuto, quanto à licença especial, regulou inteiramente a matéria disciplinada na Lei número 283, de 1948, por isso que se limitou,

apenas, a prever como vantagem, estatuindo normas fundamentais a par das já existentes e consagradas na citada Lei n.º 283, de 1948. Sucede o que expressamente prevê o § 2.º do art. 2.º da citada Lei de Introdução ao Código Civil, cuja redação é a seguinte:

> "A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior."

7. Ainda que revogada estivesse a Lei número 283, de 1948 como se pretende, as normas regulamentares constantes do Decreto n.º 38.204, de 1955, não teriam exorbitado, em face do estabelecido nos arts. 116 e 117 do Estatuto dos Funcionários. A divisão da licença em períodos de dois e três meses é uma vantagem, utilizável ou não pelo funcionário, segundo as suas conveniências, e não uma imposição administrativa. Não traz, aí, o regulamento, nenhum direito novo, mas, apenas, complementa os dispositivos legais, descendo a minúcias, facilitando, assim, a sua execução.

8. A concessão da licença, parceladamente, em período de dois e três meses, não se choca com o disposto no art. 116 do Estatuto dos Funcionários, porquanto ali só se cogita da duração da licença, que é de seis meses, nada se esclarecendo sôbre o seu fracionamento. O que não poderia estabelecer o regulamento era a obrigatoriedade, por exemplo, de sua concessão exclusivamente em períodos parcelados, impossibilitando o funcionário de gozá-la de uma só vez. Nesta hipótese estaria o regulamento exorbitando, por restringir sem beneplácito legal. Mas tal não ocorre, inexistindo no Decreto número 38.204, de 1955, citado, qualquer dispositivo que importe em criação de direito novo, não previsto na norma legal regulamentada.

III

9. Dispõe o art. 8.º, em suas alíneas *a*, *b* e *c*, do Decreto n.º 38.204, de 1955:

> "Art. 8.º Na organização da escala serão observados os seguintes requisitos:
>
> *a*) quando requerida para um período de seis meses, a licença especial poderá ter início em qualquer mês do ano civil;
>
> *b*) quando requerida para períodos parcelados bimestrais ou trimestrais, cada período deve ter início e término dentro do ano civil;
>
> *c*) haverá um só período bimestral ou trimestral por ano civil."

10. Pela simples leitura dos dispositivos acima transcritos, verifica-se que a expressão — *ano civil* ali empregada tem a acepção tradicional que a identifica com o ano do calendário. Aliás, não é outro o conceito de ano civil (Cf. CARVALHO SANTOS, in "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. III págs. 287 e 288, v. *Ano;* BIAGIO BRUGI, in "Enciclopedia Giuridica Italiana", v. *Annus*, n.º 3; GUILLERMO CABANELLAS, "Dicionário de Derecho Usual", v. *Año Civil o Politico*).

11. Pretende-se que a expressão *ano civil* deve ter a acepção constante do art. 1.º da Lei n.º 810, de 6 de setembro de 1949, que estatui:

> "Considera-se ano o período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte."

12. O equívoco é evidente. A definição legal atinge o conceito de ano como prazo, isto é, o ano móvel (CARVALHO SANTOS, *op. cit., in eodem locum*) ou o ano emergente ("Diccionario de Derecho Privado", Editorial Labor, 1950 v. *Año emergente*), que nada tem a ver com o ano civil. E' verdade que a Lei n.º 810, de 1949, tem a seguinte ementa: "define o ano civil". Mas, na divergência entre o texto da lei e a sua ementa, prevalece, como é pacífico, o primeiro.

13. Não resta, pois, a menor dúvida que o conceito da expressão — *ano civil*, empregada no art. 8.º do Decreto n.º 38.204, de 1955, coincide com o do *ano do calendário*, que vai de 1 de janeiro a 31 de dezembro.

14. Também, por igual, não ocorre, quanto a êste ponto, qualquer restrição de direito. Possibilitando o gôzo da licença em períodos parcelados, é livre a administração em fixar a oportunidade da concessão dêsses períodos, desde que não houve qualquer cerceamento quanto à licença requerida por período de seis meses, quando poderá passar de um ano civil para outro (art. 8.º, alínea *a*, do Decreto n.º 38.204, de 1955, citado).

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janiero, 14 de novembro de 1956. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

A ausência em virtude de licença com fundamento no art. 107 do E. F. não determina a perda da gratificação de função. O art. 149 do Estatuto em vigor não revogou o Decreto-lei n.º 6.248, de 1944. Aplicação à espécie do disposto no § 2.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil.

PARECER

I

Na apreciação da controvérsia, é fundamental decidir se foi ou não revogado pelo art. 149 do atual Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952) o disposto no Decreto-lei n.º 6.248, de 7 de fevereiro de 1944.

2. Antes da vigência do atual Estatuto dos Funcionários era pacífico, por fôrça de determinação legal expressa (art. 1.º do citado Decreto-lei n.º 6.248 de 1944), que durante o período de licença a funcionária gestante, ocupante de função gratificada, percebia ela, integralmente, a gratificação respectiva.

3. O art. 149 dêsse Estatuto, todavia, ao discriminar os casos em que não perderia o funcionário a gratificação de função omitiu a hipótese de licença pelo motivo acima exposto.

4. Daí a dúvida suscitada, devendo-se esclarecer se essa omissão teria determinado a revogação do citado Decreto-lei n.º 6.248, de 1944, ou, ao revés, nenhum alcance teria sôbre o mesmo, que continuaria em pleno vigor, por regular a espécie o disposto no § 2.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942).

5. O Departamento dos Correios e Telégrafos, de onde se originou o processo e a D.P. do Ministério da Viação e Obras Públicas entendem que houve revogação; em sentido contrário, opina a D.P. dêste Departamento, concluindo, todavia, por solicitar minha audiência a respeito.

II

6. A interpretação dada pela D.P. dêste Departamento se me afigura correta. Não me parece tenha havido, no caso, revogação, por incorrer qualquer das condições a que se refere o § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil.

7. De feito, não se trata de revogação expressa, de incompatibilidade, nem o Estatuto regulou inteiramente a matéria de que cogita o Decreto-lei n.º 6.248, de 1944. O caso, segundo entendo, é de aplicação do disposto no § 2.º do art. 2.º da citada Lei de Introdução ao Código Civil, que assim se enuncia:

"A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior".

8. O Decreto-lei n.º 6.248, de 1944, "dispõe sôbre a gratificação de função na concessão de licença". Trata-se, assim, de lei especial, que nenhum alcance sofreu pelos dispositivos gerais do Estatuto dos Funcionários. O fato de referir-se aquêle decreto-lei a dispositivos do Estatuto anterior não implica em sua revogação, por ter sido êste último diploma legal revogado. No caso, essa referência se destinava, apenas, a caracterizar a forma de licença. Mas, uma vez que continuem a existir como vantagem tais licenças, ainda que diversamente reguladas, não há como pretender-se revogada a lei especial, que continua a viger inilidìvelmente.

9. Nem de outro modo se poderia entender, sob pena de chegar-se a uma conclusão absurda, inconciliável com as boas normas de hermenêutica: "Interpretatio illa sumenda, quae absurdum evitetur" (JASON, *apud* PAULA BAPTISTA, "Compêndio de Hermenêutica Jurídica", § 12, nota 1). Com efeito, se a ausência em virtude de doença comprovada não determina a perda da gratificação de função, com muito maior razão não a perderá a funcionária gestante, em gôzo de licença com fundamento no artigo 107 do Estatuto em vigor. Tal ocorre dada a maior relevância jurídico-social dessa licença em relação a outra decorrente de qualquer doença.

10. Demais disso, o intérprete não pode apartar-se da realidade concreta, estranho à sua ambiência, nem permanecer alheio aos problemas que se suscitem no meio social em que vive. Como assinala MIGUEL REALE

("Filosofia do Direito". vol. I, tomo II, pág. 529).

"O reajustamento permanente das leis aos fatos e às exigências da justiça é um dever dos que legislam, mas não é dever menor por parte daqueles que têm a missão de interpretar as leis para mantê-las em vida autêntica".

11. Concordo, pois, com as conclusões a que chegou a D.P. dêste Departamento, por melhor se ajustarem, segundo entendo, à espécie em exame.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 24 de novembro de 1956. — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 7.125-56

E' legítima a acumulação do cargo de Professor Catedrático da cadeira de Evolução e Conjuntura Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Recife com o cargo de Professor da cadeira de Sociologia do Instituto de Educação do Estado de Pernambuco.

PARECER

Em atendimento a recomendação feita pela Secretaria da Presidência da República ao Senhor Ministro da Educação e Cultura, encaminhou a Divisão do Pessoal dêsse Ministério o presente processo a esta Comissão, a fim de que sôbre o mesmo se manifestasse o órgão criado para controlar as acumulações de cargos no serviço público, tendo em vista os princípios consignados em a nossa Lei Maior.

2. No caso em estudo, FERNANDO DE OLIVEIRA MOTTA, ocupante do cargo de Professor Catedrático da cadeira de Evolução e Conjuntura Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Recife, deseja acumular essa cátedra com a de Professor da cadeira de Sociologia do Instituto de Educação do Estado de Pernambuco.

3. Considerando o caráter dos respectivos cargos, ambos de magistério, encontra-se o presente caso entre as exceções contidas em o parágrafo 1.º do artigo 1.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, desde que entre os cargos ocupados em regime de acumulação, exista compatibilidade de horários e correlação de matérias, exigência constante do parágrafo 2.º do dispositivo acima aludido.

4. Face a êsse mandamento, compete a esta Comissão perquirir a coexistência das hipóteses prescritas no período anterior, no que se refere à correlação de matérias e à compatibilidade de horários.

5. Examinando o processado, verificamos que nêle havia omissão dos horários atribuídos às aulas ministradas pelo interessado, na qualidade de Professor das cadeiras que pretende acumular, motivo por que foi o processo baixado em diligência. Satisfazendo, entretanto, essa exigência, enviou o Reitor da Universidade do Recife o telegrama de fls. 48, o qual dá solução àquela diligência.

6. Estando o processo devidamente instruído, passamos ao seu exame, com a apreciação, em primeiro lugar, da existência da correlação entre as matérias que constituem as cadeiras cuja acumulação compete ser examinada por esta Comissão conforme preceito contido em o Despacho n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954.

7. A Evolução da Conjuntura Econômica tem como objetivo precípuo o estudo do desenvolvimento e das circunstâncias que congregam e encaminham os homens para o regime decorrente do emprêgo, com prudência, dos seus bens e haveres, dando-lhes dessa maneira, melhor situação econômica dentro do estado social em que empregam o capital resultante dos métodos econômicos que realizam.

8. Para êsse fim o programa de matérias aprecia a Relação da Economia com as demais ciências sociais: o caráter capitalista da sociedade moderna; estratificação social e estratificação econômica; o duplo *substratum* dos problemas de conjuntura: — o *psico-social* e o *natural*: conjuntura social; componentes psico-sociológicos da Previsão e etc.

9. A Sociologia, como ciência das questões políticas e sociais, possui, hodiernamente, função importante no sistema que tem por fim a transformação das bases do estado social, principalmente no que diz respeito ao capital e ao trabalho, fatôres êsses estreitamente ligados aos acontecimentos decorrentes do desenvolvimento ou da atrofia do poder econômico. Não se pode, assim, negar à Economia estreita ligação com a Sociologia, máxime se levarmos em conta que a Economia Política, como ciência ligada ao estudo da riqueza pública, muito contribui para a evolução social, conforme sejam as diretrizes seguidas pelos respectivos Governos.

10. De acôrdo, ainda, com os modernos princípios da pedagogia e com a orientação que atualmente se imprime às pesquisas e aos problemas das matérias em estudo, apresentam-se as mesmas intimamente associadas e relacionadas, demonstrando, assim, de forma explícita, a correlação de matérias. Face a essa situação deixamos de fazer maiores comentários sôbre o assunto, os quais, entretanto, poderão ser colhidos através dos autores indicados nos respectivos programas (fls. 40 a 44).

11. No que tange à compatibilidade de horários, verifica-se do processado que as aulas no Instituto de Educação são ministradas das 9 às 12 horas, ao passo que na Faculdade de Ciências Econômicas estão tabeladas das 18 às 22 horas. Caberá, porém, ao órgão de pessoal do Ministério da Educação e Cultura, na forma do artigo 21 do Decreto n.º 35.956, já mencionado, exercer a respectiva fiscalização, tendo em vista o que determina a legislação que rege a espécie.

12. Atendendo ao que acima foi relatado, reconhecemos como legítima a acumulação do cargo de Professor de Evolução da Conjuntura Econômica com o cargo de Professor de Sociologia.

13. E' o nosso parecer, salvo melhor juízo.

C.A.C., em 11 de dezembro de 1956. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES — Relator. — GERARDO RENAULT DE MELLO MATOS. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto, nos têrmos do parágrafo 3.º do artigo 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 11 de dezembro de 1956. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES — Presidente.

(D. O. de 21-I-57)

PROCESSO N.º 9.908-56

E' lícita a acumulação de Professor Catedrático da Cadeira de Pomi-Horti-Silvicultura, da Escola Superior de Agricultura, com o cargo de Reitor da Universidade Rural de Pernambuco, afastando-se o interessado do cargo de Agrônomo, em face do que estabelece o artigo 9.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954.

PARECER

Cogita o presente processo da possibilidade de MANOEL RODRIGUES FILHO exercer cumulativamente o cargo de Professor Catedrático, Padrão O, da Cadeira de Pomicultura, Horticultura e Silvicultura, da Escola Superior de Agricultura de Pernambuco, da Universidade Rural de Pernambuco, com o de Reitor, Padrão I, da mesma Universidade.

2. Ocorre, porém, que o interessado vem exercendo o cargo de Agrônomo, Padrão N, da Universidade Rural de Pernambuco, cumulativamente com o de Professor acima referido, quando é nomeado para exercer o cargo, em comissão, de Reitor da mesma Universidade, e isto em virtude de ser o cargo de Reitor privativo de Catedrático da mesma Universidade, uma vez que a respectiva nomeação recai, obrigatòriamente, em um dos candidatos indicados pela Congregação em lista tríplice.

3. A investidura em cargo em comissão, por servidor que ocupe dois cargos, em caráter efetivo, está disciplinada pelo estatuído no art. 9.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, que assim dispõe:

> "O funcionário que ocupe, em caráter efetivo, dois cargos, em regime de acumulação, enquanto investido em cargo de provimento em comissão, se afastará de ambos a menos que um dêles apresente em relação ao último os requisitos no art. 1.º, hipótese em que, atendido o que dispõe o artigo 7.º, se manterá afastado, apenas, do outro cargo efetivo, cumprindo que a acumulação seja expressamente autorizada pela forma estabelecida neste Regulamento."

4. Não é outra a hipótese em exame, cumprindo indagar se existe correlação de matérias e compatibilidade de horário.

5. O confronto da matéria programada para a Cátedra de Pomi-Horti-Silvicultura com as atribuições do Reitor da Universidade Rural não guarda, evidentemente, a correlação de matérias que se exige sempre como pressuposto para que se admita a acumulação de dois cargos públicos, embora ao Reitor caiba a orientação pedagógica das várias cátedras a êle subordinadas.

6. Esta Comissão, ao decidir sôbre o caso de acumulação de Professor Catedrático de Desenho, da Escola Nacional de Agronomia, com o cargo de Reitor da Universidade Rural (Parecer *in* Processo n.º 3.467-56-D.O. de 1-8-56, p. 14.449), salientou que, se se exigisse correlação de matérias entre êsses dois cargos, "seria admitir o absurdo de poder ser o catedrático um dos indicados pelo Con-

selho Universitário porém jamais o escolhido da lista tríplice", do que resultaria, em última análise, em "desprestígio para a Cátedra com a inevitável deserção dos seus titulares", exemplificando o caso do Catedrático "que exerce cumulativamente dois cargos de magistério, padrão O, percebendo o *quantum* mensal de Cr$ 34.000,00, não poderia ter interêsse em aceitar a investidura no cargo de Reitor (Cr$ 25.000,00), que lhe traria desvantagens de ordem pecuniária. Essa circunstância acarretaria grave prejuízo para o Ensino, porquanto o Conselho Universitário ficaria limitado na sua possibilidade de indicação e o Presidente da República na de escolha". Naquela oportunidade, lembrou a Comissão a acumulação do Reitor da Universidade do Brasil com o cargo de Professor Catedrático de Teoria Geral do Estado, sendo que a acumulação do cargo de Reitor com o de Professor da mesma Universidade "se impõe pela fôrça de sua própria natureza e em face de decisão anterior desta Comissão".

7. No que tange à compatibilidade horária, há no processo declarações expressas nesse sentido (fls. 1 e 7).

8. Nestas condições, somos por que se considere lícita a acumulação de que cogita o presente processo, atendido o que dispõe o citado artig 9.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, isto é, que o interessado se afaste do cargo de Agrônomo.

C.A.C., em 30 de novembro de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA — Relator. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES. — GERARDO RENAULT DE MELLO MATOS.

Submeto, nos têrmos do parágrafo 3.º do artigo 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agôsto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 30 de outubro de 1956. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES — Presidente em exercício.

(*D. O. de* 23-I-57)

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
N.º 13.019 — Rio de Janeiro

Emprêsa incorporada ao Patrimônio Nacional: não responde o Estado por atos ilícitos anteriores à encampação.

Relator: O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTONIO DA COSTA.

Recorrente: Cia. Cantareira e Viação Fluminense.

Recorrido: Estado do Rio de Janeiro — MERCEDES DA SILVA PEREIRA.

ACÓRDÃO

Vistos etc. Acordam os juízes da 2.ª turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, conforme o relatório e notas taquigráficas.

Custas pelo recorrente.

Rio, 26 de dezembro de 1952. — OROZIMBO NONATO, Presidente — AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AFRÂNIO ANTÔNIO DA COSTA — Trata-se de desastre de bondes ocorrido em junho de 1946, em Niterói, no qual foi morto o marido da 2.ª recorrida. Um mês mais tarde pelo decreto estadual 1.680 de 4 de julho de 1946, o Govêrno do Estado do Rio de Janeiro foi autorizado a assumir, imediatamente, a pedido da Companhia Cantareira e Viação Fluminense a responsabilidade direta da administração, exploração e custeio de seus serviços de carris urbanos de Niterói e São Gonçalo (fls. 7v.).

Foi a ação ajuizada em Niterói, por entender-se ser o Estado do Rio responsável porque encampara a companhia. Veio uma exceção de incompetência julgada procedente no Tribunal, porque o Estado não se responsabilizara pelas indenizações provenientes de atos anteriores (fls. 35).

Daí o recurso extraordinário pôsto pela Cia. Cantareira, por entender interessado o Estado do Rio de Janeiro e assim competente a justiça estadual respectiva.

Veio o decurso pelas letras A e D do artigo 101 n.º III da Constituição dando por vulnerado o art. 1.º do decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agôsto de 1942 e art. 842 n.º 2 do Código do Processo Civil.

Por divergente indica um acórdão do D. Federal, 4.ª Câmara, dando por competente para ações contra a Cantareira, o fôro de Niterói, pelo advento do Decreto 1.684 citado.

O Dr. Procurador Geral opinou pelo não conhecimento ou se conhecido pelo não provimento.

VOTO

Conheço do recurso pela letra D, mas nego-lhe provimento.

Os recursos do decreto estadual 1.680 de 7 de julho de 1946 não autorizaram realmente a crer que por êle haja o Govêrno do Estado procedido à encampação.

Diz isso (ler fls. 7).

O que se conclui é que a situação aflitiva e de alarmante insolvência em que a companhia se encontrava, levou-a a pedir ao Govêrno que tomasse logo conta dos serviços concedidos, por estar incapaz de explorá-los.

O Govêrno sentiu a gravidade da situação que traria a suspensão do mais importante meio de transportes de Niteroi e S. Gonçalo.

Mas, prudentemente providenciou para uma futura encampação.

Não há palavra no decreto sôbre transferência de responsabilidade civil por atos ilícitos anteriormente praticados.

Decidiu o acórdão com todo o acêrto.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Conheceram do recurso e lhe negaram provimento por unanimidade de votos, assim no julgamento da preliminar como no do mérito.*

Deixou de comparecer o Exmo. Sr. Ministro EDGARD COSTA, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 7-1-57, à página 41 — apenso ao n.º 5.)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 21.065 — D. FEDERAL

Mandado de Segurança; não é concessível quando se trata de fatos controvertidos e duvidosos.

Relator: O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA.

Recorrente: União Federal.

Recorrido: ANTÔNIO MIGUEL DE OLIVEIRA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 21.065, em que é recorrente a União Federal e recorrido ANTÔNIO MIGUEL DE OLIVEIRA, acorda a 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, unânimemente, conhecer do dito recurso e lhe dar provimento, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 16 de abril de 1953. — BARROS BARRETO, Presidente. — NELSON HUNGRIA, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA — ANTÔNIO MIGUEL DE OLIVEIRA impetrou mandado de segurança contra o Diretor da Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil S.A., a fim de que lhe fôsse concedida licença prévia para importação de um automóvel que adquiriu nos Estados Unidos, onde estêve domiciliado por tempo muito superior a 6 meses.

Interpelado, o referido Diretor informou que o impetrante não comprovara a sua intenção de retornar ao país definitivamente, achando-se aqui transitòriamente, como turista, não passando êle de intermediário de fraude à lei, não sendo verossímil que o impetrante, modesto marítimo, pudesse adquirir, para seu uso, um automóvel de alto preço (US$ 4.500,00).

O Dr. Juiz de primeira Instância negou o mandado, mas em grau de recurso, foi êste concedido pelo Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos. O voto predominante foi o do Sr. Ministro Relator que entendeu suficientemente provados os requisitos para obtenção de licença prévia de importação. A respeito da questão de domicílio, assim se pronunciou: "Não há dúvida que pode até o indivíduo ter mais de um domicílio e, no presente caso, negar-se ao impetrante, brasileiro, que voltando para o Brasil, como passageiro, aqui não pretende fixar domicílio, e pretender que faça o impetrante uma prova impossível, principalmente dada a sua profissão de marítimo, que, mesmo pretendendo fixar domicílio no Brasil, poderá continuar viajando, inclusive para a própria América do Norte".

Daí, o presente recurso extraordinário, com fundamento na letra *d* do preceito constitucional, pois o acórdão recorrido, admitindo direito líquido e certo em caso controvertido sôbre questão de fato, entrou em dissídio com julgados de outros Tribunais, inclusive dêste Supremo Tribunal.

Foi o recurso arrazoado e contrarrazoado, e a fls. 104 oficiou o Dr. Procurador Geral da República opinando pelo conhecimento e provimento do recurso.

E' o relatório.

VOTO

Afirmando que ao recorrido seria impossível a prova imediata de seu retôrno definitivo ao Brasil, abstraiu o acórdão que *fatos positivos* podem demonstrar a inverdade de que o retôrno seja como ânimo definitivo. Não nega o acórdão que o recorrido é empregado, nos Estados Unidos, de uma firma com sede nesse país, e viajou para o Brasil, como êle próprio confessou no item 6.º da petição inicial, como *turista*. Nem vale argumentar que o recorrido pode ter dois domicílios — um no Brasil e outro no estrangeiro — pois a condição legal, na espécie, é que seja domiciliado ùnicamente no Brasil, pois, de outro modo, estaria a lei exposta a fre-

qüente fraude. Por simples conjetura, inteiramente gratuita, o acórdão cuidou de achar líquido e certo o que se apresenta com a mais séria dúvida. Indisfarçável é o contraste entre o acórdão recorrido e os apontados pela recorrente, segundo os quais o mandado de segurança não é concessível quando se trata de fatos controvertidos e duvidosos dependentes de prova, e pôsto que como prova não se podem entender conjeturas sem o mais mínimo apoio nos autos e, o que é mais, contra a própria inadvertida declaração do favorecido pela decisão.

Conheço do recurso pelo seu fundamento e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Tomaram conhecimento e lhe deram provimento, por votação unânime.*

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Sr. Ministro MARIO GUIMARÃES.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 14-1-57, à página n.º 133 — apenso ao n.º 11.)

Tribunal Federal de Recursos

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.943 — DISTRITO FEDERAL

Estabilidade de servidor público — Serviço de guerra. Para o gôzo de estabilidade a que se refere o art. 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946, o servidor pKblico deve ter participado de operações ativas de guerra, segundo o exato entendimento consubstanciado no artigo 261, do Estatuto, Lei n.º 1.711, de 28-10-1952.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ.

Apelante: DÁRIO PELTRIM.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 4.943, do Distrito Federal, em que é apelante DÁRIO FELTRIM e apelada a União Federal.

Acorda a 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos por maioria de votos, negar provimento ao recurso, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 21 de julho de 1954. — HENRIQUE D'AVILA, Presidente. — JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — DÁRIO FELTRIM, tendo sido exonerado do cargo de Contador interino, classe H, do Ministério da Fazenda, acionou a União Federal pleiteando a sua reintegração com ressarcimentos amplos, alegando haver prestado serviço em zona de n.º 10.490-A e, assim, devendo ser considerado participante da FEB e no gôzo de estabilidade concedida pelo art. 18 da A.D.C.T. de 1946.

A ação correu regularmente e o juiz OLAVO TOSTES FILHO, então em exercício na 1.ª Vara da Fazenda Pública, julgou-a improcedente por considerar que o benefício só alcançava os expedicionários que serviram na Itália.

Inconformado, apelou o autor com as seguintes razões: (ler a fls. 28).

As razões da apelada se limitaram ao pedido de confirmação da sentença (fls. 30 v.).

No mesmo sentido opina a douta Subprocuradoria Geral da República, a fls. 37.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ (Relator) — Senhor Presidente, nego provimento ao recurso pelos exatos fundamentos da sentença do ilustre Juiz OLAVO TOSTES FILHO que são os seguintes:

"A Constituição Federal, no artigo 188, reconhece apenas duas sortes de funcionários estáveis: os efetivos, nomeados sem concurso, depois de cinco anos. O parágrafo único do art. 18 da A.D.C.T. estabelece portanto uma exceção, que não pode ser ampliada. Se ali se nomeava apenas os integrantes das fôrças expedicionárias brasileiras, não se pode compreender os que apenas serviram em corpo de tropa, ainda que sediados em zona de guerra. E' certo que algumas leis beneficiaram militares que ficaram destacados em zona de guerra. Mas a estabilidade em cargo público só foi deferida aos que participaram de operações na Itália, condição que o Autor não satisfaz". (fôlhas 23).

Aos fundamentos da sentença, Senhor Presidente, há que acrescentar, apenas, que o exato entendimento do invocado dispositivo constitucional está consubstanciado no artigo 261 do Estatutos dos Funcionários Públicos Civis da União que diz o seguinte:

"São considerados estáveis os servidores da União que, integrando as Fôrças Armadas durante o último conflito mundial, partici-

param de operações ativas de guerra ou de atividade, comboio e patrulhamento".

Ora, pela certidão de fls. 7 se verifica que o apelante foi incluído no efetivo do 3.º Regimento de Infantaria a 1.º de junho de 1943 e foi licenciado do serviço ativo da Subdiretoria de Fundos do Exército a 15 de outubro de 1945. Diz ainda a referida certidão o seguinte: (lê).

Como vê V. Excia., Senhor Presidente, o recorrente não participou de operações ativas de guerra, de comboio ou patrulhamento.

Nego, pois, provimento ao recurso.

VOTO (VENCIDO)

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS — *Data venia* do Relator, dou provimento, de acôrdo com os votos que tenho proferido a respeito.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Contra o voto do Sr. Ministro Revisor, negou-se provimento ao recurso. O Ministro HENRIQUE D'AVILA votou de acôrdo com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 27-11 de 1956 — página 2.243 — apenso ao número 272).

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.328 — DISTRITO FEDERAL

(*Embargos de Nulidade*)

Aposentadoria com vencimentos integrais; funcionário que já pertencia em caráter efetivo aos quadros do funcionalismo público à época do advento da Constituição de 1934.

Relator: Excelentíssimo Senhor Ministro ELMANO CRUZ.

Embargante: União Federal.

Embargado: FREDERICO GUILHERME KOPLIN.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 1.328, do Distrito Federal, ora em grau de embargos, e, em que é embargante a União Federal e embargado FREDERICO GUILHERME KOPLIN:

Acordam os Juízes do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno e por maioria de votos, em rejeitar os embargos opostos pela União ao Acórdão de fls. 62, que bem aplicou a Lei na hipótese em causa, reconhecendo ao embargado direito aos proventos integrais na inatividade. Custas pela embargante.

Rio de Janeiro, 24 de novembro de 1950. — ABNER DE VASCONCELLOS, Presidente. — ELMANO CRUZ, Relator.

RELATÓRIO

Tratam-se de embargos opostos pela União a acórdão dêste Tribunal, que reconheceu, em confirmação de decisão de primeira instância, ao autor ora embargado, o direito a proventos integrais como aposentado, aplicando-se à sua aposentadoria a Lei n.º 583, de 1937, revigorada pelo Decreto-lei n.º 8.906 de janeiro de 1946, pelo fato de já pertencer o autor, em caráter efetivo, aos quadros do funcionalismo, quando do advento da Constituição de 1934.

São êstes os embargos da União: (ler fls. 64-65).

A parte não os impugnou (fls. 68).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ (Relator): Rejeito os embargos da União. Êste Tribunal já decidiu, reiteradas vêzes, que o Estatuto dos Funcionários não revogou o preceito da Lei n.º 583, de 1937, pela simples razão de que, sendo esta uma lei especial, não foi alcançada pela lei geral. Além disso, o Decreto-lei 13, de 1937, revigorou expressamente, o artigo da Lei n.º 583 que conferia tais vantagens. E, ainda, o Decreto-lei n.º 8.906, de janeiro de 1946, para feitura do qual tive a honra de colaborar, também reafirmou a plena validade daquele dispositivo, estendendo-o até aos servidores municipais. Teríamos, assim, quando mais não fôsse, esta situação de verdadeira injustiça: os aposentados até outubro de 1939, data do Estatuto, e que já pertencessem, em caráter efetivo, aos quadros do funcionalismo, em 1934, teriam vencimentos integrais; haveria, aí, um estágio, até 1946, janeiro, quando os vencimento seriam novamente integrais. Isto é absurdo que nenhum espírito justo, no sentido jurídico do têrmo, pode admitir.

VOTO (VENCIDO)

O Excelentísssimo Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO — Na Apelação Cível n.º 898, proferi o voto seguinte:

A aposentadoria se disciplina pelo direito positivo do tempo da sua concessão. O inclito OROZIMBO NONATO (Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vol. XXI, 1944, pág. 169), entende *plácido e incontundível* êsse princípio e manda que se veja, em abono da assertiva, a "Jurisprudência do Supremo Tribunal", vol. XXV, página 61, a "Revista do Supremo Tribunal", vol. 61, página 508 e vol. 71 pág. 95, o *Diário da Justiça* de 12 de junho de 1934 e "Jurisprudência", volume XI, de 1943, pág. 160. Na situação de que os autos cogitam a aposentadoria foi decretada em 8 de março de 1944 e por haver o servidor completado a idade de 68 anos. Dispunha, a respeito, a lei em vigor: — *O funcionário será aposentado compulsòriamente, quando atingir a idade de 68 anos e o provento da aposentadoria será proporcional ao tempo de serviço.* (Estatuto dos Funcionários Públicos, Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 198, parte geral e parágrafo 3.º).

Sustenta a decisão apelada que "cabe ao Poder Administrativo ser prudente não admitindo originàriamente no serviço público pessoas de idade muito avançada, com isso resguardando os interêsses do erário, e não defender aquêle erário de imprevidência ou imprudência do administrador à custa de sacrifício de funcionário." Não estou por isso. Seria falta de solidariedade humana não admitir no serviço público pessoa de boa conduta, de boa saúde, apta, capaz útil, em condições de realizar algo proveitoso, mas em desemprêgo e na iminência de penúria, só por não estar o pretendente longe da idade limite, dos 68 anos. Mais compreensivo, social, considero, dar, em tais casos, o emprêgo, com vencimentos proporcionais na aposentadoria. Entre diminuir o provento mais tarde, na aposentadoria, e negá-lo de todo, negando o emprêgo, por se achar o candidato próximo da idade limite, estou pela primeira atitude, conforme realcei, pela jurisprudência do mais alto Tribunal do País, coletânea do ato visado pela demanda. Menciono, a propósito, o que ainda hoje li em MARCEL WALINE. Não é só no Brasil, diga-se em abono do nosso legislador, que prepondera o critério dos vencimentos proporcionais. Em França, via de regra, para que a pensão da aposentadoria do implemento de idade corresponda aos vencimentos da ativa mister se faz que o funcionário haja colaborado 30 anos. Voltando ao caso dos autos: — o eminente Relator citou o caso *Thomaz Rodrigues*. Êsse artigo — aposentado com vencimentos proporcionais, obteve no Judiciário vencimentos integrais e o Supremo Tribunal confirma isso. Mas êsse caso difere do presente, regulado, que era, por lei especial, por lei circunscrita ao pessoal da Organização Judiciária do Distrito Federal. A lei regra geral, a que estava jungida a aposentadoria do apelado, era o citado Estatuto, ou seja, o Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, que, segundo se vê pelos arts. 1 e 280 revogou a Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937.

O Executivo, atuando sob as chamadas *normas* elásticas, pode fazer de Creso em certos casos. Nós, juízes, em situações como esta, não temos região de arbítrio, temos de cifrar-nos à aplicação dos textos. De resto, o que é razoável, é que o empregador pague ao inativo na proporção do tempo durante o qual êle o serviu. O mais é problema de Legislação Social, de Seguro Social, a ser perquirido e solucionado por forma que abrange qualquer habitante do país que se encontre econômicamente fraco e em idade desprestimosa para o trabalho. Não é problema a ser visto e atendido do ponto de vista de uma só classe, por maior aprêço que ela mereça. Êsse o meu voto.

Pelos fundamentos dêsse voto, recebo os presentes embargos a fim de que prepondere o voto vencido do Senhor Ministro HENRIQUE D'AVILA constante de fls. 57-58 dos autos.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 24 de novembro de 1950)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Rejeitaram-se os embargos por maioria, contra o voto do Senhor Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO, que os recebia. Os Senhores Ministros Revisor, ALFREDO BERNARDES, CÂNDIDO LOBO e ARTUR MARINHO acompanharam o voto do Relator. Impedido o Sr. Ministro MOURÃO RUSSEL. Não compareceu à sessão por motivo justificado o Excelentíssimo Senhor Ministro HENRIQUE D'AVILA. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Senhor Ministro ABNER DE VASCONCELLOS.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 20-11-956 — pág. n.º 2.173 — apenso ao n.º 166).

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

A Revista del Instituto de Derecho Comparado, em seu número 5 (julio-diciembre, 1955) publicou sôbre o livro La planification municipale de nosso ilustre e assíduo colaborador Dr. DELORENZO NETO, *uma nota bibliográfica que temos o prazer de transcrever na íntegra para os leitores da Revista do Serviço Público.*

DELORENZO NETO, Antônio: *La planification municipale*, Rio de Janeiro, Institut International des Sciences Administratives, 1955, 70 páginas.

J. F. RIAL

Los estudios de lo que en la doctrina francesa se designa certeramente, y con extensión a muchos países sudamericanos, con el término *aménagement*, se refieren, por lo menos hasta hoy, en general a los problemas nacionales, mas no a los de tipo municipal, cuya bibliografía es ciertamente bien escasa. Desde luego que los problemas de ordenación de los municipios implican el examen y la solución de delicadas cuestiones de naturaleza jurídica y política.

El profesor DELORENZO, consejero de la Asociación Brasileña de Municipalidades, haciéndose a tal idea, empieza examinando someramente los países de total centralización, por lo cual trata de preferencia de la Unión Soviética, de la que nos dice que ha sufrido, llevada por una transformación jurídica radical, un honda ordenación integral.

Es particularmente interesante el análisis del significativo y particular papel que se da a la solución del problema económico en el citado país sobre la base de la planificación, en cuyo mecanismo destaca la relevante posición de los intereses locales.

No cabe olvidar que se ha dado en esta nación un impulso verdaderamente enérgico a los planes regionales, trazados con un criterio geográfico, merced a los cuales ha podido ser realizada la nada despreciable industrialización del Este; fenómeno que a la larga puede dar lugar a serias orientaciones y preocupaciones políticas de latitud mundial.

En segundo lugar, examínanse en el estudio que nos ocupa, los llamados países unitarios de tipo clásico (Francia, Bélgica, Uruguay). Se establece una diferenciación entre regímenes centralistas y unitarios, que nos lleva inmediatamente a pensar en lo desdeñarle matiz desde el ángulo del Derecho político, matiz centrado en la consideración de la existencia de países administrativamente unitarios, pero políticamente disociados (cual es probablemente el caso de Francia) y la de aquelles en los que, cuando menos teóricamente, hay una

descentralización más o menos intensa en el aspecto administrativo y una dura unidad política, concretamente una absoluta centralización en lo político (las Repúblicas Soviéticas). No dudamos del interés de esta distinción, sobre todo en el estudio, en los presentes tiempos, de las relaciones de los entes jurídicos infra-estatales con el poder soberano, porque un régimen centralista puede no presuponer una absoluta anulación del poder delegado de estos entes y la cercenación de sus prescripciones autonómicas, que en nada contradicen a la ley como fuente jurídica, fuente prevalente en todos los ordenamientos jurídicos, en tanto que todo régimen unitario representa en tesis general una superación centralista, un centralismo extralimitado que suprime ya teóricamente, desde el punto de vista del Derecho constituyente, la vida autónoma de los entes jurídicos menores. En los países unitarios, donde las funciones administrativas son ejercidas a la vista de una sola fuente de poder — el gobierno central — la condición de los municipios se halla inmersa dentro de la estricta dependencia del mismo. Por ello no es extraño que en tales países las disposiciones contenidas en los textos fundamentales sean, a este respecto, sumamente escasas y parcas. No olvidemos que entre lo administrativo y la cuestión jurídico-privada de la prelación de las fuentes del Derecho existe una insoslayable relación en el moderno Estado de Derecho. El profesor DE CASTRO ha escrito, con amplia y certera visión, "que el ardor con que se polemiza para conseguir el primer lugar entre una u otra fuente, indica ya que no se trata sólo de una cuestión técnica, sino que es el reflejo de uma lucha de hondo sentido político, en la que se juega la primacía de una fuerza social sobre las demás".

Países de organización federal es el tercer punto tratado por DELORENZO NETO, para quien constituyen el modelo clásico de las organizaciones políticas mejor concebidas para favorecer la expansión de las instituciones locales. Basta considerar como ejemplo histórico a los Estados Unidos, que se han desarrollado sobre las bases de la vida municipal. TOCQUEVILLE, en su obra *De la Démocratie en Amérique*, também lo afirma así. Claro que faltan países, reconoce el autor que comentamos, en que la actividad municipal se ha visto entorpecida en su desenvolvimento por la incoherencia de la misma estructura federal y sobre todo por la precariedad de las condiciones financieras, derivadas de la rígida división de competencia, como es el caso del Brasil. Dentro de los países de organización intermedia entre la unitaria y la federal cabe el Estado regional, tal cual plasma en la Constitución italiana, lo que hace prever — dice — para los municipios italianos un brilhante porvenir, porque son ellos quienes realizan la elaboración de toda la legislación ordinaria especial prevista por las disposiciones constitucionales, y lo que importa considerar en las cuestiones de ordenación local son las posibilidades de descentralización y de autonomía al lado de un serio balance de las condiciones regionales.

Adóptase una posición ecléctica en orden a cuál sea el régimen más conveniente para el progreso de los municipios; depende de la diversidad de las estructuras políticas y de la variedad de las superficies territoriales. Es un hecho notorio que en naciones de exigua extensión (Bélgica) tienen aquéllos

intensa vida, de igual modo que en otras tan vastas como Rusia y Norteamérica ocurre lo mismo.

Después de estudiar el problema de los recursos financieros, acaba el examen de los problemas planteados por la planificación municipal tratando de la misma como método administrativo.

En síntese, un condensado pero concienzudo estudio que aporta interesantes apuntes y sugestiones y que no deja de reflejar la línea de orientación esbozada años atrás por el Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas en proyectos publicados en París en 1937 y en 1946.

COLABORAM NESTE NÚMERO

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA — Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (U.B.); Ex-Professor contratado de Economia Política da Faculdade de Direito do Amazonas (1936-1942); Técnico de Administração, por concurso, do Q. P. do D.A.S.P.; Professor de Aperfeiçoamento e Treinamento em Administração Financeira da Prefeitura do Distrito Federal; Ex-Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P.; Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; *Bolsista do Bureau of the Budget, U.S.A.* (1945-1946) com estágios na *Harvard University, Civil Service Commission* e *Departament of Agriculture* (*Forest Service*).

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH — Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura, atualmente dirigindo o Departamento de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Ex-Diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; Ex-Diretora da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.; Ex-Diretora dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; Ex-Diretora do Serviço de Planejamento da Secretaria de Administração da Prefeitura do Distrito Federal; *Master in Public Administration*, pela *Columbia University, U. S. A.*

G. E. NASCIMENTO E SILVA — Diplomata. Professor do Instituto de Altos Estados Internacionais da Universidade de Paris. Secretário da Comissão de Codificação de Direito Internacional.

GERALDO DE MENEZES CÔRTES — Coronel do Exército. Cursos da Escola de Estado Maior do Exército e da Escola Superior de Guerra; membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra. Ex-Diretor do Serviço de Trânsito (D.F.S.P.), do Distrito Federal. Ex-chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, do M.J.N.I. Atualmente, acha-se à frente da Circunscrição de Recrutamento do M.G. em Aracaju, Sergipe.

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 Govêrno Colombiano. Atualmente radicado no Brasil.

A. DELORENZO NETO — 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.

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de Dezembro de 1939)

Diretor - AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

Redação e Administração

TELEFONES: Redação ..... 42-7937 / 22-9961 Ramal 515

Administração ... 22-9961 » 527

Expedição ..... 42-7141 / 22-9961 » 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Expediente

Assinatura anual	Cr$ 100,00
Assinatura anual para o exterior	Cr$ 200,00
Número avulso	Cr$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1957

FINANÇAS PÚBLICAS

RECEITA E DESPESA DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

ORÇAMENTO E BALANÇO 1953/1955

ANOS	RECEITA			DESPESA			SALDO OU DEFICIT NO BALANÇO
	PREVISTA	ARRECADADA	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS ARRECADADA E PREVISTA	FIXADA	REALIZADA	DIFERENÇA ENTRE AS DESPESAS REALIZADA E FIXADA	
	Cr$ 1.000						
UNIÃO							
1953	34 295 230	37 057 229	+ 2 761 999	38 289 564	39 925 491	+ 1 635 927	— 2 868 262
1954	46 042 189	46 536 009	+ 496 820	45 051 853	49 250 117	+ 4 198 264	— 2 711 108
1955	53 482 060	55 670 936	+ 2 188 876	56 695 248	63 286 949	+ 6 591 701	7 616 013
ESTADOS							
1953	24 847 623	(1) 25 179 961	+ 332 338	26 865 095	(1) 30 470 256	+ 3 605 161	— 5 290 295
1954	27 905 894	32 995 255	+ 5 089 361	30 646 250	38 331 781	+ 7 685 531	— 5 336 526
1955	46 138 759	40 873 995	— 5 264 764	51 858 934	44 425 238	— 7 433 696	— 3 551 243
DISTRITO FEDERAL							
1953	5 805 260	6 296 629	— 508 631	5 805 113	5 423 485	— 381 628	— 126 856
1954	6 098 230	6 211 144	+ 112 914	7 862 567	6 451 379	— 1 411 188	— 240 235
1955	11 551 400	7 657 650	— 3 893 750	11 541 768	8 428 184	— 3 113 584	— 770 534
MUNICÍPIOS							
1953	7 483 981	8 785 174	+ 1 301 193	7 590 798	8 831 521	+ 1 240 723	— 46 347
1954	9 051 759	10 152 056	+ 1 100 297	9 130 265	10 727 537	+ 1 597 272	— 575 481
1955	10 875 536	.....	.....	11 214 113	.....	.....	.....
TOTAL							
1953	72 432 094	76 318 993	+ 3 886 899	78 550 570	84 650 753	+ 6 100 183	— 8 331 760
1954	89 098 072	95 897 464	+ 6 799 392	92 690 935	104 760 814	+ 12 069 879	— 8 863 350
1955	122 047 755	.....	.....	131 310 063	.....	.....	.....

FONTES — Contadoria Geral da República e Conselho Técnico de Economia e Finanças.

(1) Os dados referentes aos Estados do Amazonas, Maranhão e Paraná são do orçamento de 1953.

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1957