

Dasp.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

44

R. S. P. * VOL. 71 - N.º 1 - p. 1 a 215 * RIO DE JANEIRO * ABRIL 1956



ACERVO
A 1 1 2

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Agnello Uchôa Bittencourt

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 Melo

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

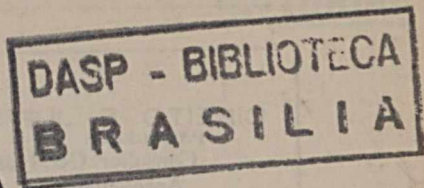
Clenício da Silva Duarte

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

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

ANO XVIII

ABRIL - 1956

VOL. 71 - N.º 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
— Técnicos de Administração	3
DIPLOMACIA	
As Nações Unidas — dez anos de realizações — Henrique de Souza Gomes	7
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Importância do servidor público no Estado Moderno — Georges D. Landau	18
Como simplificar o Trabalho — José Rodrigues de Senna	28
Manual de Simplificação do Trabalho: I. Análise da Distribuição do Trabalho — José Rodrigues de Senna	37
Os Registros Médicos no I.A.P.B. e o Anteprojeto para seu arquivo médico — Adriano Taunay Leite Guimarães	47
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Abastecimento d'água para pequenas comunidades (Sugestões para o financiamento) — Walter Ribeiro Sanches	59
Participação nos lucros das empresas — Celso de Magalhães	83
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A realidade social do Município — A. Delorenzo Neto	88
DOCUMENTÁRIO	
Introdução — Ary Seixas	93
Mensagem de Convocação extraordinária do Congresso Nacional para deliberação sobre o veto oposto à Resolução que fixa o Orçamento da Despesa para o exercício de 1922 (Presidente Epitácio Pessoa)	116
Projeto n.º 2 — 1922 — Fixa a despesa geral da República para o exercício de 1922 — Parecer do Dep. Afrânio de Melo Franco, Relator, na Comissão de Constituição e Justiça na Câmara dos Deputados	136

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Págs.

PARECERES

Consultor Geral da República

Aproveitamento de escrivão da Vara de Acidentes no Trabalho, demitido por ato do Governo Provisório. Pedido de aplicação da Lei n.º 529, de 9 de dezembro de 1948 157

Gratificação de 40 % aos médicos, pesquisadores, laboratoristas e engenheiros, arquitetos e agrônomos do serviço público federal.... 159

Nomeação para a carreira de Inspetor do Trabalho, com apoio na Lei n.º 1.599, de 9 de maio de 1952 160

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

Função gratificada. Sua natureza e criação. Competência do Executivo em face de inexistência de determinação legal em contrário 162

Concurso de Inspetor do Trabalho. Interpretação do art. 12 da Lei n.º 1.599, de 1952. Idem do art. 10, §§ 1.º e 3.º da mesma Lei 163

Cargo em comissão. Garantia de continuidade da percepção do respectivo vencimento, após dez anos de exercício. Inteligência da Lei n.º 1.741, de 1952. Trabalhos preparatórios — seu valor como elemento de interpretação 165

Exoneração, decorrente de inabilitação em concurso, de funcionário interino licenciado com fundamento no art. 104 do E. F. Ilegalidade do ato. Aposentadoria 168

ACORDÃOS

Supremo Tribunal Federal:

Aposentadoria. Revisão de proventos de aposentados. Revisão não significa necessariamente equiparação. Competência do Legislativo para fazer a revisão e fixação de novos proventos. A data do início da vigência dos aumentos deve ser a mesma para funcionários em atividade e aposentados 169

Não é inconstitucional o dispositivo de lei que isentou de qualquer imposto a herança militar 174

Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

Arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal, do D. F. n.º 761, de 22/12/1952. Se o Chefe do Executivo não veta nem sanciona a lei, no prazo legal, a falta de iniciativa fica suprida e o silêncio importa em sanção 177

NOTAS

Importação de automóveis como bagagem 189

Cursos do Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política de São Paulo 200

CONCURSOS E PROVAS

Concurso para a carreira de Tecnologista-Químico do M. A. 208

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Oliveira e Silva — Das Sociedades por quotas de Responsabilidade Limitada 211

J. C. Sampaio de Lacerda — Da Negociabilidade dos Títulos Emitidos por Armazéns Gerais e seus efeitos 211

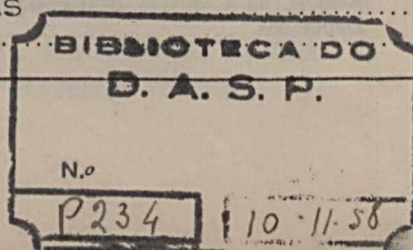
REVISTA DAS REVISTAS

Revista de Direito Imobiliário 213

Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle 213

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Colaboram neste número 214



Técnicos de Administração

A carreira de Técnico de Administração, criada sob tão bons auspícios há menos de vinte anos, ainda hoje é privativa, no Serviço Público Federal, do Ministério da Justiça e do Departamento Administrativo do Serviço Público. Portanto não será exagêro dizer-se: foi uma idéia feliz que parece não ter medrado. Continua tão incompreendida como à época de sua criação, mesmo por aqueles que dela poderiam utilizar-se com maior proveito, a fim de concretizar iniciativas ou programas, em geral malogrados porque desservidos em organização ou pessoal. Um inócuo e dispendioso ornamento — é o que muitas vêzes pensam certas figuras de responsabilidade, sem manifestar o julgamento com tal crueza, mas revelando com êle essa incapacidade de trabalhar em grupo, que se tornou quase proverbial em nosso homem público.

A despeito de tudo, apressaram-se outros governos e organizações — estaduais e municipais ou autarquias — a incorporá-la às respectivas administrações. E se o fizeram é que os Técnicos correspondiam, sem dúvida, a uma necessidade dos serviços públicos em nosso país, cada vez mais diversificados em sua ação e em seus empreendimentos. O crescente grau de interferência do Estado, em ordens que antes lhe eram estranhas, como que passou a exigir essa contínua assistência do Técnico aos responsáveis pela execução ou pela fixação de diretrizes governamentais. E quando não existe tal assistência, ocorrem fatos que seria indelicado recordar.

Coube a responsabilidade de criação da carreira ao espírito pioneiro e de largo descortino do Sr. LUIZ SIMÕES LOPES, que, por volta de 1940, intentava atrair, para o Serviço Público Federal, elementos de escol, com os quais pudesse planejar e levar a cabo a Reforma Administrativa, por êle iniciada, mas ainda hoje interrompida, embora reclamada em todos os quadrantes da opinião culta do país. Daí, a estruturação e o alto nível, que advogou para a

carreira, junto ao Poder Executivo, na qualidade de primeiro Diretor Geral do D. A. S. P., o que lhe permitiu dar, logo de início, aos concursos para provimento dos cargos de Técnico de Administração, uma repercussão como poucas vezes se terá observado igual na história do Sistema do Mérito em nosso país. Do acerto da iniciativa, inspirada em tão sincero desejo de bem servir, falam bem alto os valores que atenderam a êsse apêlo do são idealismo que norteava o Sr. LUIZ SIMÕES LOPES. Com efeito, os primeiros concursos que se realizaram — 1940 a 1943 — conseguiram interessar a homens da envergadura mental e da probidade moral de CARLOS ALBERTO LUCIO BITTENCOURT, ARY DE CASTRO FERNANDES e ARLINDO RAMOS — para mencionar apenas os que já se foram — sem que precisemos fazer referência — neste local inteiramente descabida — aos que ainda estão vivos e a prestar, em diferentes setores, os melhores serviços à vida pública do país.

Registre-se que agora vai essa carreira passar por uma de suas periódicas renovações, por isto que terá lugar, pròximamente, novo concurso para provimento de seus cargos iniciais. Há mais de duzentas inscrições e tudo leva a crer, à primeira vista, que os resultados sejam promissores. Mas não há a menor semelhança entre a situação de hoje e a de 15 anos atrás: retrogradamos sensivelmente. Nem alimentam esperanças de uma brilhante seleção os que têm conhecimento assás íntimo das condições de funcionamento da administração federal. Pois a verdade já não pode mais ser obscurecida: o Técnico de Administração deveras capaz tem, presentemente, na indústria ou no comércio, maiores e melhores oportunidades do que no govêrno federal — isto é, melhor remuneração e maior compreensão do valor de seu trabalho, o que equivale a dizer: tem incentivos. Não é provável, assim, que as inscrições renunciem o comparecimento efetivo à primeira prova, nem tampouco se espera sejam de nível técnico satisfatório os que a ela se submeterão.

Observou há meses um perspicaz sociólogo norte-americano — o Sr. LYNN SMITH — conhecedor e amigo profundo de nossas coisas e de nossa gente, — que não haverá país no mundo onde a produção — sobretudo a agrícola — resulte de maior soma de esforços e de mais absurdo desperdício de energias. Constitui, na verdade, lugar comum econômico incluir entre as causas paralizantes de nosso desenvolvimento, ou entre as que podem explicar tan-

tos fracassos inesperados, em qualquer empreendimento ou serviço, a deficiência do Know-how, isto é, da técnica, muitas vezes a mais mezinha. Não é realmente novidade que carecemos de capitais; todavia nunca será demais reiterar que somos sobretudo um povo pobre — paupérrimo — de técnicos, que ajudem a assegurar maior produtividade aos esforços quase sôbre-humanos que, há tantos séculos, vimos despendendo para constituir o patrimônio nacional.

São variadas, por isto mesmo, nos últimos anos, as transformações por que vem passando o nosso mercado de trabalho, sobretudo o altamente qualificado; e tão complexas e difíceis de caracterizar que não tentaremos fazê-lo nestas poucas linhas e neste local. O técnico de qualquer especialidade tornou-se, porém, avis-rara entre nós e cabe ao Governo Federal, mais que a qualquer outro governo, criá-lo com desvêlo, ainda que sob o risco de o treinar e adestrar em benefício de empresas privadas, sempre dispostas a entrar em concorrência pelo trabalho qualificado, mas raramente inclinadas a favorecer a sua formação. Assume, destarte, o problema do aperfeiçoamento e treinamento do pessoal, direta ou indiretamente ligado à administração pública, uma importância que aos nossos homens responsáveis não é mais dado desconhecer, sob pena de não dotar a economia do país ou a máquina administrativa de condições de eficácia no funcionamento.

O Técnico precisa, no entanto, de ser mais compreendido e bem pago, a fim de acautelar o serviço público ou as empresas particulares das imposturas dos pseudo técnicos — às vezes, estrangeiros... — que lhe são inculcados, sabe Deus por que portas travessas. E precisa ser melhor utilizado, ao invés de a êle recorrerem para legitimar a posteriori situações embaraçosas ou casos irremovíveis.

Não seria irreverência, em muitos casos, aplicar à nossa administração o que observou o Sr. LYNN SMITH. Quando consideramos os serviços e empreendimentos dos Governos brasileiros — federal, estadual ou municipal — embora mais variados e valiosos do que em geral se admite — a conclusão logo se impõe de que só se realizam à custa de uma desordenada e insensata despesa de trabalho e capital. Que deponha a respeito o orçamento federal — essa exemplificação da lei dos rendimentos decrescentes... Assim, uma conclusão rudimentar e óbvia se impõe: convém planejar, organizar, sistematizar, estabelecer métodos e rotinas, a fim de ao menos

atenuar o esbanjamento. Seria o Técnico de Administração o instrumento por excelência a ser utilizado nessa tarefa racionalizadora. Mas — cabe aqui outra pergunta e esta entre irônica e melancólica — tem sido usado êsse instrumento em tempo hábil e situações apropriadas? Fôrça é reconhecer que não.

A carreira de Técnico de Administração poderá tornar-se, contudo, um instrumento precioso para a ação e empreendimentos do Governo Federal. Já provou que o é, e em circunstâncias várias, antes de tudo pela autoridade das idéias e dos princípios que os seus ocupantes defendem. A despeito de tudo, urge revitalizá-la, confiando-lhe as tarefas que lhe são inerentes, e fortalecer-lhe os quadros mediante uma seleção oportuna e rigorosa.

As Nações Unidas

(Dez anos de realizações) (*)

HENRIQUE DE SOUZA GOMES

A conferência que ora publica a "Revista do Serviço Público" constitui um pequeno resumo da longa experiência adquirida pelas delegações brasileiras na Organização das Nações Unidas. Seu objetivo é mostrar sucintamente os méritos e falhas da Organização, a necessidade de sua existência e a conveniência internacional que haveria em torná-la mais capaz de desempenhar as finalidades para as quais foi criada. Espero que sua publicação na "Revista do Serviço Público", órgão exemplar de estudo dos problemas nacionais, possa interessar um público mais numeroso num dos grandes temas da política exterior brasileira e da política internacional contemporânea.

HÁ quase doze anos que os Governos dos Estados Unidos da América, do Reino Unido, da União Soviética e da China reconheceram, na primeira Conferência de Moscou, a "necessidade de se estabelecer, na data mais próxima possível, uma Organização internacional para a manutenção da paz e da segurança internacionais". Quase dois anos depois, firmava-se na cidade de São Francisco, na Califórnia, a Carta das Nações Unidas que haveria de marcar uma fase nova nas relações internacionais e quiçá na vida dos povos.

Dez anos são um espaço de tempo demasiadamente curto no desenvolvimento forçosamente lento de uma organização internacional da estatura das Nações Unidas, para se poder julgar com acerto e imparcialidade as suas realizações. Deve-se, além disso, levar em conta, num eventual julgamento, que é nos tempos de tensão e de crise, como a que ora atravessamos, que os povos, como os Governos, são mais suscetíveis de transigências ou mesmo de mudanças completas de procedimento. Entretanto, já que recebi o honroso

(*) Conferência pronunciada no Palácio Itamarati, a 27 de junho de 1955, na cerimônia comemorativa do 10.º aniversário da assinatura da Carta das Nações Unidas.

encargo de falar sobre as Nações Unidas na data em que se comemora o décimo aniversário da assinatura da sua Carta, tentarei dizer-vos algo do que pude auferir de uma experiência de vários anos.

* * *

A Organização das Nações Unidas corresponde a uma aspiração tão antiga quanto a própria consciência internacional. Aos poucos, foi-se concretizando a idéia de que a paz universal é uma noção abstrata, despida de qualquer valor moral fora da questão concreta do justo e do injusto e que esta raras vezes se pode resolver sem a intervenção de uma força preponderante. O Mundo chegou à conclusão de que um organismo internacional dotado de poder efetivo é tão necessário à comunidade internacional como ao Estado são indispensáveis a Justiça, as leis e os meios de as aplicar. A idéia vem de longe e lhe são exemplos a Liga anfictiônica, entre os gregos, as tentativas de aproximação exercida pelos Papas entre os povos cristãos e as idéias difundidas pelos filósofos e estadistas europeus, desde o tempo das Cruzadas até o século XIX, de Pierre Dubois a Kant, de Sully a Bluntschli. Mas não foi senão a partir dos trabalhos das duas Conferências da Paz em Haia, ou mais exatamente, a partir da última, que a aspiração por uma "sociedade de nações", capaz de assegurar a paz no Mundo, começou a se acentuar e a receber a adesão geral de pensadores e dos próprios Governos.

A primeira Guerra Mundial veio apressar a realização do que fôra, até então, uma nobre aspiração. Na sessão plenária da Conferência da Paz, em 25 de janeiro de 1919, ficou assentado nomear-se uma comissão para elaborar o projeto da Liga das Nações, cujo texto definitivo foi unânimemente aprovado na sessão plenária de 28 de abril de 1919. A história da Liga, com as suas vicissitudes e insucesso final, é por demais conhecida para ser recordada com minúcias neste momento. Contudo, o que não se pode calar é que, conquanto os povos aspirassem à paz, nenhum Estado estava naquela época disposto a aceitar limitações de substância à sua própria soberania. Não seria mesmo insensato dividir-se a responsabilidade do insucesso da Liga entre a sua falta de universalidade e o conceito arraigado de soberania nacional, de que se achavam então imbuídos os principais responsáveis pelos destinos do Mundo. Se a Liga falhou, a culpa não cabe ao Pacto nem aos seus idealizadores. Dentro do quadro internacional de 1919, um Pacto mais forte importaria numa Liga das Nações sem membros. Como quer que seja, a Liga foi o primeiro passo de um longo caminho de experiências; será a base de outra tentativa mais realista, que haveria de ser lançada anos mais tarde, ao terminar outra guerra ainda mais longa e mortífera que a primeira e da qual, ao que parece, os homens não souberam tirar ensinamentos.

A expressão "Nações Unidas" aparece pela primeira vez em Washington num documento oficial datado de 1 de janeiro de 1942. A "Declaração Conjunta das Nações Unidas", assinada por 26 representantes dos países aliados, não era, em essência, senão um documento de garantia de colaboração entre os países associados contra o chamado Eixo, mas continha a declaração bastante significativa de que "os Governos signatários subscreviam a declaração em conjunto do Presidente dos Estados Unidos da América e do Primeiro

Ministro da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, datada de 14 de agosto de 1941, conhecida como "Carta do Atlântico".

Tanto na Carta do Atlântico quanto na Declaração de Washington não figuravam propostas para o "estabelecimento de um sistema permanente de segurança internacional"; contudo, nos meses subsequentes, as declarações feitas por membros de vários Governos deixaram claro que as Potências aliadas estavam convencidas da necessidade da criação de um sistema dessa ordem. A idéia estava lançada. O mecanismo para o seu funcionamento só foi, entretanto, assentado na Conferência de Moscou, em outubro de 1943, e mais tarde ultimado nas Conferências do Cairo e Teerã, ao passo que outros países, entre os quais o Brasil, aderiam à Declaração de Washington. Estavam pousadas as bases e os princípios essenciais das Nações Unidas que os técnicos das Quatro Grandes Potências reunidos em Dumbarton Oaks transformariam em proposta concreta.

Pode-se dizer que, antes de atingir à sua redação definitiva, a Carta das Nações Unidas passou por duas fases, cada uma das quais dominadas por idéia diferente: dos estudos de Dumbarton Oaks e da Conferência de São Francisco. O documento conhecido como "Proposta de Dumbarton Oaks" é produto de um realismo político dificilmente ultrapassado. Nêle choca a ausência de qualquer referência aos princípios da Justiça e do Direito internacional. A palavra "Justiça" ali não figura uma só vez e a expressão "Direito internacional" aparece apenas num parágrafo com a finalidade de proteger a soberania nacional contra o Direito internacional, falta tão grave que as próprias Potências patrocinadoras procuraram sanar em São Francisco sob a forma de emenda. A segunda fase de elaboração teve por teatro a cidade de São Francisco. Fase histórica, sem dúvida, pelos problemas que se depararam, e pelas dificuldades a vencer, dadas as diferenças quanto ao valor dos interesses em jogo — Grandes Potências, de um lado, Médias e Pequenas de outro, cada grupo dividido por choques de forças e interesses, tôdas, entretanto, irmãs por um movimento de idealismo de povos cansados dos horrores da luta. Com o fim comum de "poupar às gerações vindouras o flagelo da guerra", como está dito logo no início da Carta, na primeira fase do preâmbulo, e ainda em meio à luta que "pela segunda vez no espaço de uma vida" ensanguentava o Mundo civilizado, delegados de cinquenta nações se congregaram, inspirados pela figura do idealizador da Organização, Franklin Delano Roosevelt, cuja morte recente como que lhes servia de estímulo e os concitava a um desdobramento de esforços pelo sucesso da tarefa que lhes legara o grande "leader". Durante dois meses animados de um espírito de concessões mútuas — o espírito de São Francisco — que iria daí por diante deteriorar-se rapidamente, representantes de nações grandes, médias e pequenas trabalharam com afinho para dotar a humanidade de um aparelhamento capaz de assegurar que "as forças armadas não seriam usadas senão no interesse comum". O Brasil aí esteve representado pelo seu Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Leão Velloso, cujas raras qualidades de estadista e diplomata nunca será demais recordar. Graças ao seu tato e à sua perseverante habilidade, a palavra do Brasil está presente na Carta, através de todo o instrumento, desde o Preâmbulo, na referência à igualdade dos direitos do homem e da mulher, até as suas disposições transitórias sobre a revisão.

O Mundo acolheu a Carta das Nações Unidas com a mesma esperança e o mesmo otimismo com que anos antes, havia saudado o Pacto da Sociedade das Nações. Parecia a todos que, com a experiência da Liga, o Mundo estaria ao abrigo de novas guerras, escudado na nova Organização que corrigira a grande lacuna da antiga de não dispor de meios adequados para impor as suas decisões pela força. Pensou-se que se se esgotarem os meios de manutenção da paz e o agressor persistisse no seu propósito, não haveria senão uma forma de o enfrentar: a força. Ora, o Pacto da Sociedade das Nações só dispunha da Recomendação como meio de enfrentar o agressor, o que vale dizer que lhe deixava aberta a porta para fugir às sanções militares, aéreas e navais. Desta vez dotou-se o novo organismo do recurso à força armada, a ser fornecida pelos Estados-Membros, para o fim de amparar as decisões tomadas pelo seu órgão central — o Conselho de Segurança — para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Esta é a grande inovação, a diferença básica entre os dois instrumentos. Entretanto, se do ponto de vista prático e realista, a Carta representa um grande passo, na ordem moral as Nações Unidas não vieram trazer progresso sensível ao que fizera a antiga Sociedade das Nações.

Não há negar que a Organização criada em São Francisco repete, em linhas gerais, a Sociedade das Nações e que a Carta não passa, em última análise, de uma nova edição do Covenant, melhorada e ampliada. Como o Pacto, a carta prevê a existência de uma Assembléia, de um Conselho, de uma Corte de Justiça e de um Secretariado; — e quanto aos dois novos órgãos ali criados, órgãos chamados principais, mas que agem ambos, em verdade, por delegação da Assembléia, — O Conselho Econômico e Social e o de Tutela — órgãos semelhantes também já existiam na antiga Sociedade, sob a forma menos pomposa de comissões. O que se fez, portanto, em 1945, não foi propriamente inovar, senão apenas aproveitar a experiência adquirida e procurar corrigir, na Organização que vinha à luz, as falhas da outra, cujo desaparecimento se dava exatamente por não se ter podido desempenhar o papel que lhe fôra confiado, de guardião da paz. Tratou-se, assim, em São Francisco, de ampliar quanto possível as funções dos diferentes órgãos, alargando-lhes o campo de ação, dando-lhes maior autoridade e munindo-os dos meios necessários à consecução dos propósitos da Organização, que somados, todos, convergem para um só e mesmo fim: a criação, no mundo, de condições que permitam o reinado da “Justiça e do respeito às obrigações oriundas dos Tratados e de outras fontes do Direito internacional”, de modo a que possam os povos um dia com a graça de Deus, “viver em paz uns com os outros, como bons vizinhos”.

O esquema ambicioso, que então traçaram os legisladores de São Francisco, prevê para a Organização duas espécies fundamentais de atividades: primeiro, as de longo alcance, que visam à criação de condições de estabilidade e bem estar, através da adoção de medidas de desenvolvimento econômico e de progresso social, como a elevação dos padrões de vida e o pleno emprego. São medidas baseadas no respeito aos princípios de igualdade dos direitos e de auto-determinação dos povos, de caráter predominantemente

econômico e social. As atividades de outra espécie de interesse imediato, decorrem da conjuntura internacional do momento e são quase sempre de ordem política.

* * *

De São Francisco a Manhattan, com duas breves paradas em Londres e no Bronx e um estágio prolongado em Lake Success que longo caminho percorreram as Nações Unidas no curto espaço de pouco mais de nove anos! Nos dias de ansiedade, que são os nossos, é de se perguntar se as Nações Unidas terão aberto o caminho da paz ou chegado a uma encruzilhada que pode levar à guerra. Ou, ainda, se as Nações Unidas são um instrumento capaz de aperfeiçoar o Mundo, ou são apenas um espelho dêste mesmo Mundo. Perguntas que ocorrem a todos aqueles que mantiveram São Francisco intacto na esperança, como uma promessa de melhores dias, depois daqueles que a humanidade não deixara de suportar desde o outono de 1939. Com um orçamento anual de 50 milhões de dólares, cerca de 4.000 pessoas no Secretariado Internacional, sem contar com a Côrte Internacional de Justiça e as Agências Especializadas, 60 delegações permanentes, cada uma das quais com um número elevado de técnicos e secretários, as Nações Unidas representam um enorme esforço de homens, de trabalho e de despesas num Mundo empobrecido. Há, sem dúvida, um grande e nobre idealismo da parte dos que emprestam a sua contribuição para a realização de uma obra à altura do que dela se esperava e, apesar de serem relativamente pequenos, os resultados são bem maiores do que aqueles que o público percebe. No campo econômico e social a ação da O.N.U. e de suas dez agências especializadas se apresenta sob a forma de um trabalho metódico e eficiente, raras vezes espetacular. Mas da Europa devastada pela última guerra às selvas africanas, dos planaltos andinos às planícies da Índia, dos Balcans ao Nordeste brasileiro, em todo o Mundo há homens e mulheres e crianças que se beneficiam, direta ou indiretamente, das iniciativas da O.N.U.. Se o respeito aos direitos humanos é ainda um texto de Declaração, mais que uma realidade, para milhões de indivíduos, em países que são membros das Nações Unidas. A Assistência Técnica é uma presença contínua, por intermédio da qual a O.N.U. põe os conhecimentos científicos e tecnológicos dos países industrializados ou mais adiantados à disposição das áreas cujos recursos estão ainda por desenvolver. Complementando êsse programa no setor da assistência às gerações que surgem, cabe não esquecer o Fundo Internacional de Socorro à Infância. As iniciais dessa entidade, F.I.S.I. ou UNICEF foram e continuam a ser o sinal de vida para milhares e milhares de crianças que sem a ajuda da O.N.U. estariam fatalmente condenadas à desnutrição, à doença e à morte. Ainda para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, face à insuficiência dos recursos que o Banco Internacional está disposto a fornecer, surgiu na O.N.U. a idéia de criar duas novas agências: a Corporação Financeira Internacional, para garantir capitais privados que se venham a inverter no exterior, e o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico, o famoso SUNFED, que proporcionará diretamente os recursos capitais para o desenvolvimento. A Corporação já teve seu Estatuto básico aprovado, e o Fundo poderá vir a instalar-se, segundo se espera, em futuro não muito distante. Em um e outro caso, o

sucesso da iniciativa depende essencialmente dos países industrializados, únicos em condições de entrar com os capitais necessários. Esses países, a princípio avessos à idéia, dela gradualmente se aproximaram, ante a amistosa pressão dos países subdesenvolvidos, que repetida e infatigavelmente demonstravam os benefícios comuns que da empresa era lícito esperar. Esse mesmo espírito de colaboração vamos encontrar por parte dos Estados Unidos da América ao sugerirem, pela palavra de seu Presidente, na Assembléia Geral das Nações Unidas, uma ação comum para que toda a humanidade aproveite as vantagens do uso pacífico da energia atômica.

Tudo isso, contudo, passa despercebido e só será reconhecido quando, em maior escala, se colherem os frutos do seu benefício, do trabalho anônimo das Comissões especializadas, cujos resultados, que parecem parques, correspondem a muitas horas, muitos dias, muitos meses de discussões, de pesquisas e de esforços para se conciliarem opiniões divergentes e interesses antagônicos. O que se conhece, porém, das atividades das Nações Unidas, isto é, o que desperta a atenção do grande público sempre ávido de resultados positivos no domínio propriamente político, é principalmente o malôgro dos seus esforços para resolver pendências políticas que, em geral, só lhe são entregues após terem atingido um grau de fricção tal que dificulta, por si só, a adoção de soluções pacíficas. Mesmo assim, usando de processos vários, segundo as circunstâncias de cada caso, mas com uma constante que foi a apresentação dos fatos no "forum" mundial, as Nações Unidas conseguiram isolar as questões, diminuir os pontos de divergência e fazê-los ceder sob a pressão de uma força, cujo valor não tem sido suficientemente estimado e que é a *opinião pública mundial*. Nos dez anos de sua existência as Nações Unidas evitaram quatro guerras: nas fronteiras da Grécia, do Kashimir, da Palestina e da Indonésia. Retiraram tropas estrangeiras da Síria, do Líbano, da Birmânia e do Irão e ajudaram a romper o cerco de Berlim. Durante esses dez anos, 600 milhões de indivíduos obtiveram a sua independência política. Três nações — Indonésia, Israel e Líbia — formaram-se graças à intervenção das Nações Unidas. Na Coréia, tiveram um gesto heróico para deter uma agressão, empreendendo, pela primeira vez na História, uma ação conjunta internacional em defesa de uma nação atacada e também pela primeira vez permitiram que prisioneiros de guerra escolhessem livremente o seu destino.

Esses resultados, conquanto apreciáveis, são pequenos, bem pequenos, se comparados aos que se poderiam obter se houvesse convergência de esforços e unidade de ação entre as Grandes Potências. O problema do desarmamento, ou melhor, da regulamentação dos armamentos, de tal monta que entra nas atribuições da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, pouco avançou no caminho da solução, apesar dos esforços das sucessivas Comissões criadas para esse fim. Merece particularmente referência, o problema do controle internacional de energia atômica, que não logrou, até agora, solução por exigências da União Soviética, sempre empenhada em fazer subordinar as atividades do futuro órgão de controle à regra do "veto" e em declarar a bomba atômica fora da lei, antes de regular o controle internacional e o emprego da energia atômica.

É que o mecanismo, pôsto à disposição das Nações Unidas e dos seus órgãos principais, foi estabelecido na suposição de que haveria cooperação

entre as nações e que o mesmo seria usado em boa fé e mediante esforços leais para se atingirem os objetivos para os quais haviam sido criados. Mas, mesmo durante a elaboração da Carta, verificou-se que as Grandes Potências já não mantinham a mesma unidade de vistas e de ação que, durante a guerra, as aproximara e constituíra a sua força. Contudo, seria simplificar demasiadamente os fatos e aceitar uma explicação primária o atribuir exclusivamente à falta de concordância das Grandes Potências o mau funcionamento das Nações Unidas, quando a realidade é que apenas 20 dias após a assinatura da Carta, em São Francisco, uma explosão atômica veio transformar radicalmente o Mundo. Pouco depois, a 6 de agosto de 1945, a primeira bomba atômica lançada sobre Hiroshima abriu possibilidades ilimitadas no campo da destruição maciça. Essas datas falam por si mesmas e merecem ser marcadas na História da Humanidade.

As eloqüentes palavras pelas quais os povos das Nações Unidas, abrindo o Preâmbulo da Carta, se declaram "resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra", se referem, na verdade, ao único tipo de guerra até então deles conhecido. Essa guerra, mortífera e bárbara, não distinguira populações civis de exércitos regulares, mas fôra combatida com armas de poder limitado. Entretanto, mal publicada a Carta, o Mundo moveu-se de uma guerra total, com armas de tipo clássico, para a ameaça de uma guerra absoluta, com armas atômicas e de hidrogênio. As Nações Unidas, que haviam sido providas de meios para intervir em conflitos provocados por um tipo de armas, viram-se ante a possibilidade de ter de enfrentar guerras de padrão até então desconhecido. Para sanar a lacuna da Carta, Primeira Assembléia Geral, reunida em Londres, criou a Comissão encarregada de estudar os problemas levantados pela descoberta da energia atômica. Esse fato mostra que a Organização, desde o primeiro momento, manteve-se vigilante em torno do problema. Isso não impede, entretanto, que se reconheça com melancolia que a O.N.U., apenas criada e antes mesmo de começar a funcionar, já envelhecera de muitos anos. Concebida na era pré-atômica, os seus primeiros passos se deram ao fulgor das explosões de Hiroshima e Nagasaki.

No que se refere ao equilíbrio de poderes, a situação mundial também se apresenta em estado bem diverso do que aquêle que os tempos da guerra faziam prever para um futuro próximo. Duas Super-Potências, ou antes, uma Super-Potência e uma quantidade desconhecida, mas suposta formidável, dominam o cenário internacional. Em torno delas gravitam, dentre as chamadas Grandes Potências, por força da Carta, a França e o Reino Unido, cuja contribuição apreciável é, mais do que em outros fatores, em homens e experiência política. Da China, lhe conhecemos os problemas. Essas Super-Potências se acham não somente em campos políticos opostos, mas têm da segurança coletiva, no sentido internacional, conceitos diametralmente opostos. Para os Estados Unidos, a expressão "segurança coletiva" não tem sentido agressivo, senão encerra um conceito de preservação. É claro que os americanos se preocupam com a segurança dos Estados Unidos e das suas instituições, mas têm sempre presente que a segurança coletiva só pode ser alcançada num mundo em que as outras nações, os outros povos e as outras instituições gozem também de segurança real. A doutrina e a prática da Rússia Soviética nos levam à conclusão de que a sua política de segurança é essencialmente agressiva e

incompatível com a segurança dos Estados e dos povos menores e menos fortes. Com essa divergência de vistas e de filosofias políticas e, por outro lado, com a aceitação tácita de que sejam esses dois colossos os orientadores do Mundo de hoje, não é de estranhar que andem mal os negócios mundiais e, conseqüentemente, as Nações Unidas não estejam produzindo o que delas se esperava. Entretanto, há forças apreciáveis além daquelas que se enquadram nos limites dos Estados Unidos e da Rússia Soviética. A Europa, por exemplo, é ainda uma grande fonte de forças espirituais, e a América Latina, com o sistema interamericano em pleno funcionamento, vem dando um exemplo de que o resto do Mundo só poderiam tirar frutos, seguindo-lhe o caminho e os ensinamentos. Mas esses fatores construtivos vêm, infelizmente, pesando pouco, no equilíbrio internacional de hoje e é talvez por isso que, para empregar a expressão do Presidente Eisenhower, assistimos ao sinistro espetáculo de dois colossos atômicos defrontarem-se com malevolência através de um Mundo a tremer.

Outra das causas sérias do desentendimento entre as Grandes Potências é, segundo nos parece, a crise de confiança que o Mundo atravessa. Não é fenômeno novo, do após-guerra, pois que a ela aludia o Papa Pio XII na Oração do Natal de 1940. Entre os cinco pontos que considerava básicos no estabelecimento de uma paz verdadeira, incluía Sua Santidade a "vitória sobre a desconfiança, que torna impossível todo verdadeiro entendimento entre as nações".

Desejo ainda assinalar que, tal como sucedeu em relação à antiga Liga das Nações, o excessivo otimismo dos primeiros tempos está prejudicando a capacidade de apreciação dos resultados práticos das Nações Unidas. Depois da guerra, o Mundo pensou ter encontrado na Organização o meio, o agente pacificador, a solução de todos os conflitos internacionais, sem atentar que as Nações Unidas não foram criadas como máquina automática encarregada de fabricar a paz. A sua existência presuppõe que haja paz, pois é uma associação de governos destinada a assegurar a manutenção da tranqüilidade e da segurança internacionais. Pressentindo o término da guerra, as Potências Aliadas convocaram a Conferência de São Francisco, quando ainda não haviam cessado as hostilidades. Mas é de se perguntar se se tivesse aguardado a solução radical e completa dos conflitos, teria tido o Mundo a garantia de uma Carta? Certamente que não. As desavenças e os desentendimentos entre os antigos aliados manifestaram-se desde Yalta e não têm senão crescido em vulto e importância a ponto de provocarem quase um afastamento total. Não estando feita a paz, é natural que não possa preencher plenamente as suas finalidades uma instituição baseada essencialmente na paz. Não só não foi feita a paz, como — o que é mais grave — não houve desarmamento de espíritos e, por não ter havido desarmamento de espíritos, não foi possível assentar os princípios básicos do desarmamento, nem dar cumprimento ao artigo da Carta nem à Resolução da Assembléia Geral (de janeiro de 1946) relativa à regulamentação da energia atômica e dos armamentos de tipo clássico. Portanto, as falhas não são propriamente das Nações Unidas senão de alguns dos seus membros, de alguns dos países que a compõem.

Por força dessa falta de concordância, cujos efeitos se manifestam, sobretudo, no terreno político, por causa do uso indevido do chamado "veto" no

Conselho de Segurança, foi que, mesmo sem uma revisão da Carta, os Membros das Nações Unidas pertencentes ao bloco ocidental recorreram a processos de adaptação progressiva da Carta às realidades internacionais, de molde a que a Organização, dentro do espírito, senão da letra, da sua lei básica, pudesse desobrigar-se dos encargos que, aos poucos, lhe foram cometidos. Pensou-se, com razão, que a Carta, antes de tudo, deve ser um "documento vivo" — *the Living Charter* — e que a Organização, como todo organismo vivo, deve receber constantemente e incorporar a si mesmo elementos inovadores e vivificantes. Como vimos há pouco, à Organização logo depois de criada se apresentou um elemento novo, imprevisível — a energia nuclear — que trouxe como que uma transformação na vida dos povos e nas relações entre os povos. A criação da Comissão de Energia Atômica, de importância fundamental, correspondeu à necessidade de se adaptar o novo organismo a uma situação determinada por fatores novos. Foi essa a primeira etapa de um longo processo evolutivo. Assim, sem ter recorrido aos meios rígidos de revisão por ela própria estatuídos, a Carta vem sendo modificada de vários modos ou seja:

- 1.º) pelo inadimplemento ou não aplicação de alguns de seus dispositivos;
- 2.º) através de interpretações de seus diversos órgãos;
- 3.º) através de acórdos supletivos à Carta; e
- 4.º) pela criação de agências ou órgãos especializados.

Com relação à segurança coletiva, é forçoso reconhecer que os artigos da Carta relativos à criação de uma força internacional tornaram-se letra morta, já que os acórdos previstos para êsse fim nunca chegaram a firmar-se.

Como exemplo de alteração por interpretação, temos a Resolução "União Pró-Paz" que transferiu para a Assembléia Geral a responsabilidade na manutenção da paz quando o Conselho de Segurança estiver impedido de funcionar por força de veto.

A Carta foi ainda alterada pelo série de acórdos que definem de maneira mais explícita as atribuições da Organização. O melhor exemplo é a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, na qual os dois artigos da Carta se acham apresentados em 36 seções. Os mais importantes atos dessa espécie são, entretanto, os acórdos regionais, pautados no artigo relativo à legítima defesa, individual ou coletiva. Os acórdos regionais, cuja menção na Carta é o fruto dos esforços dos delegados latino-americanos a São Francisco, tiveram como padrão o sistema interamericano, anterior à própria Carta. Pouco depois, o Tratado de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro e o Pacto de Bogotá dariam forma e caráter permanente a um sistema regional que haveria de servir de padrão ao Pacto de Bruxelas, ao do Atlântico Norte e o Tratado de Defesa da Comunidade Européia, ao Pacto de Manila para defesa do Sudeste Asiático e a outros mais.

Finalmente outras modificações são as introduzidas pela criação de órgãos de funções específicas dentro do sistema da Carta. As funções da maioria destes órgãos visam diretamente à paz e à segurança, como é o caso da Comissão de Desarmamento, da Comissão de Observação da Paz, a Comissão de Medidas Coletivas e as inúmeras comissões criadas para solucionar ques-

tões de gravidade, como as criadas para os Balcans, a da trégua na Palestina, a entre a Índia e o Paquistão, etc. .

Com tôdas as suas realizações e as lutas pela sua própria sobrevivência, seria ingênuo querer julgar a Organização pelos insucessos que têm a seu débito, pois, mesmo no campo político, as Nações Unidas têm justificado os seus nove anos de funcionamento. Mas, quaisquer que sejam as suas falhas ou deficiências, é preciso não esquecer que a Organização Internacional não é uma criação empírica, fruto da imaginação de um sonhador, mas, obedece a uma necessidade das relações internacionais do nosso tempo e sua existência decorre, fatalmente, da crescente interdependência dos povos, porque passaram a interessar a tôda a comunidade universal. O problema de cada um é hoje apenas um pequeno aspecto do problema de todos e as soluções verdadeiras são as que buscam reconhecer essa verdade. Por causa desse interesse comum é que as Nações se congregam e procuram resolver juntas as dificuldades de cada uma — desde as eminentemente políticas às exclusivamente técnicas.

Por isso, se compreende, facilmente, que as Nações Unidas e suas agências se tenham desdobrado e seus trabalhos abranjam todos os setores da atividade humana. E país nenhum, sob pena de estagnar-se, pode alhear-se a esses trabalhos. Quanto a nós, — quero dizer o Brasil — temos participado, na medida das nossas forças e participado ativamente do trabalho dessa colmeia internacional. Do que tem sido essa participação fala melhor o prestígio internacional de que gozamos e que pode ser facilmente auferido pelas posições com que nos têm sempre distinguido as outras Nações.

Da nossa situação na O.N.U. já se escreveu: "O Brasil é um país-cheve na Organização Internacional. Sem alimentar pretensões a líder do grupo latino-americano, é um elemento moderador, em torno do qual, freqüentemente, se forma a unidade do grupo, e o grupo representa um terço dos votos da Assembléia Geral. Por seu peso intrínseco, sua posição de potência média estrategicamente importante e pela acuidade política, noção de responsabilidade e equilíbrio de sua representação, o Brasil ocupa, nas Nações Unidas, uma posição de maior significado do que se dá conta a opinião pública brasileira."

Nas Nações Unidas foi o Brasil escolhido para formar o Primeiro Conselho de Segurança, ao qual por três vezes foi reconduzido. Vimos um brasileiro ilustre, Oswaldo Aranha, presidir duas vezes a Assembléia Geral, outros dois — Philadelpho de Azevedo e Levy Carneiro — serem eleitos Juiz da Corte Internacional de Justiça, um terceiro — Gilberto Amado — duas vezes escolhido membro da Comissão de Direito Internacional. Quando ausentes do Conselho de Segurança, ocupamos lugar igualmente honroso no Conselho Econômico e Social, onde nossa contribuição foi decisiva para o estabelecimento do programa de assistência técnica. Poucos terão uma idéia exata do que representa a participação do Brasil nos diversos organismos internacionais. Todos, entretanto, reconhecem que a responsabilidade das guerras é apanágio dos fortes, e que o Brasil, nas relações internacionais, não é uma grande potência. Mas, nem por isso é menor o papel que lhe cumpre desempenhar. Somos um dos guardas das tradições pacíficas de todo um Continente e temos

pela frente um futuro que as nossas reservas de energia humana e material anunciam promissor. Por isso mesmo, a nossa voz sempre que a levantamos, é ouvida e respeitada e a levantamos sempre com a consciência imbuída do passado e os olhos postos no futuro. Essa é a única maneira de bem representarmos o Brasil de hoje e de contribuirmos com o nosso esforço para tornar melhor o Mundo de amanhã.

Eis em linhas gerais uma síntese das Nações Unidas, das suas realizações e da sua evolução, desde a sua criação em São Francisco até o momento em que celebram o seu décimo aniversário. Para bem compreender o seu alcance, penetrar nos seus propósitos e aceitar as suas falhas, é preciso situar a Organização na época de transição que atravessamos, talvez a mais transcendente da História, marcada por profundas transformações, na qual o Mundo passa de um plano de civilização para outro, mercê do desenvolvimento técnico que permitiu ao homem alcançar, pela primeira vez, domínio completo sobre a natureza. Sobre o que seja essa transição escreve Karl Jaspers: "Apesar de o não percebermos claramente, damos-nos conta, de maneira cada vez mais decisiva, de que nós encontramos numa encruzilhada da História do Mundo, que não pode ser comparada a nenhuma das épocas históricas particulares dos milênios passados. Vivemos em uma situação espiritualmente incomparável e grandiosa, por ser rica em possibilidades e perigos. Mas, ao mesmo tempo, se o homem não estiver à altura das suas exigências, essa situação pode tornar-se a época mais miserável da História, que marcaria a falência da Humanidade".

No momento atual, em que a defesa da paz é um imperativo a que nenhum povo se pode subtrair, no momento em que se aproxima a realização da unidade política mundial, cabe aos povos decidir do seu destino: Nas Nações Unidas está o laboratório, onde se poderá fazer a fusão dos dois Mundos — o do Oriente e o do Ocidente. É o "forum" onde todos têm direito de expor as suas idéias, as suas queixas, as suas esperanças, onde todos têm a oportunidade de aprender a fazer concessões recíprocas e a admitir direitos que não os próprios. É preciso, pois, dar força à Organização, corrigi-la, melhorá-la, ampará-la, prestigiá-la. Somente assim serão assegurados dias melhores para a Humanidade.

Importância do Servidor Público no Estado Moderno

GEORGES D. LANDAU.

EM país como o Brasil, em que um *folkway* tácitamente aceito atribui ao Estado a responsabilidade por tudo o que de bom ou de mau (principalmente de mau) sucede, e ao Governo capacidade para gerir todos os negócios — inclusive os que incumbem normalmente à iniciativa privada — é sobremodo importante precisar a natureza da função desempenhada pelo servidor do Estado. Acontecimentos recentes — (o aumento dos vencimentos do funcionalismo por força da pressão inflacionária, e consequente desvalorização da moeda) — fizeram com que a matéria retornasse à baila sendo novamente a classe dos servidores do Estado objeto do enfoque das gambiarras críticas da opinião pública, na qual os contribuintes constituem fator ponderável.

Sendo o nosso um povo latino, cada indivíduo julga-se apto a opinar, e o faz alto e bom som, não raro deblaterando no vácuo assuntos sobre os quais tem somente idéias imprecisas, ou mesmo nenhuma concepção formada. As conversações de rua e de café, via de regra unânimes em vituperar sob todos os aspectos a ação governamental, denigrem indistintamente, com a sua característica inobejetividade, o trabalho dos servidores; encontrando eco numa imprensa em atitude de perene oposição, esses conceitos irresponsáveis — embora, para tristeza nossa, corretos em muitos casos — vão engrossando a bola de neve do conceito público que relega a nível assaz baixo na escala do prestígio social a função de servidor do Estado. Pesquisas recentes revelaram que, mesmo em países adiantados como são os Estados Unidos, e à exceção apenas de certos cargos aos quais é inerente uma auréola de respeitabilidade (como os de Juiz e professor universitário) a condição de funcionário do Estado implica em reduzido prestígio. Tal fato constitui sintoma grave de crise administrativa, visto que, normalmente, muitos indivíduos são atraídos para carreiras no Serviço Público, não tanto pela remuneração (que é em geral menos elevada que a paga por empresas particulares equivalentes), mas em grande parte pelo reconhecimento social decorrente da situação de servidor do Estado. Quando o índice desse reconhecimento passa a ser negativo, é óbvio que algo vai muito mal com a Administração de Pessoal... E é lamentável que isto se dê. Urge, portanto, frisar a relevância da função pública, traduzida no papel do servidor.

Inicialmente, faz-se mister estabelecer uma premissa: a de que o fim supremo do Estado é o bem-estar coletivo, sendo a sua auto-preservação uma finalidade auxiliar. O Estado, em nossa concepção, é essencialmente instru-

mental. A realidade dos fatos contemporâneos levaria, é certo, à dedução oposta; quer-nos parecer, não obstante, que os pensadores e teóricos sociais deveriam acentuar, em seus escritos, (como o fazem SALVADOR DE MADA-RIAGA (1) e BERTRAND RUSSELL), (2) a necessidade de se pôr côbro à tendência generalizada de expansão das atividades estatais, a tal ponto que, se continuada esta progressão, conduzirá ao englobamento de todo o corpo social pelo Estado-Leviatã, de que já falava HOBBS, (3) e que, agora mais do que nunca, ameaça ressurgir. A concepção do Estado como fim em si é típica de doutrinas totalitárias, que desde já repudiamos. Insistimos, pois, em afirmar: a finalidade positiva precípua do Estado, órgão de cúpula da ambiência social, deve ser a de organizar-se de modo a poder assegurar aos seus membros, vale dizer, à Nação, a melhor possível satisfação de suas necessidades materiais e morais.

Admitido êste fato, prossegue o raciocínio em seqüência lógica. Dentro da clássica repartição tripartite dos Poderes, cabe ao Executivo a parcela mais substancial de responsabilidade pela ciclópica tarefa de dar cumprimento aos princípios de bem-estar coletivo que devem nortear a atuação do Estado. Para tanto, o Poder Executivo, que — pelo menos em tese — é o mandatário da vontade nacional, serve-se de agentes (os seus servidores), no nível de execução das políticas e diretrizes formuladas pelo Governo, por inspiração ou com a aquiescência dos corpos legisferantes. Convém grifar, entretanto, que nos referimos aqui aos *servidores do Estado* em sentido restrito, querendo significar apenas os funcionários da Administração submetidos às exigências do Serviço Público, visto que, em seu sentido lato, a expressão compreende também os representantes da vontade popular, membros do Congresso, dos quais não cogitaremos neste breve ensaio. (4)

A Administração Pública é, pois, o complexo orgânico através do qual procede o Estado à consecução de seus fins. Neste sentido, também o Direito é instrumental, vez que se resume no conjunto de normas visando a disciplina da convivência social. Tanto o Direito como a Administração têm por objeto, como assinala HERMES LIMA, pessoas e coisas; um e outro possuem dinamismo e método próprios, além de características outras que permitem sejam considerados ciências autônomas. Acrescente-se ainda, que, em virtude da natureza mesma de seus escopos sociais, Direito e Administração são ciências aplicadas. Seu domínio é o dos seres vivos e dos objetos inanimados, postos êstes, graças à Técnica, ao serviço daqueles. Apesar de todos êstes pontos de

(1) Em *De l'Angoisse à la Liberté*, ed. Calmann-Levy, Paris, 1954.

(2) *Authority and the Individual*, George Allen & Unwin, Londres, 1949. p. 117: "There are some among philosophers and statesmen who think that the State can have an excellence of its own, and not merely as a means to the welfare of the citizens. I cannot see any reason to agree with this view."

(3) THOMAS HOBBS, *Leviathan* (1.^a ed., 1654).

(4) Para maior precisão da nomenclatura, poderíamos adotar como conceituação do servidor, a dada por J. GUIMARÃES MENEGALE (*Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.^a ed. atual; Borsoi, Rio, 1950 — vol. I, p. 125): "Funcionário público é todo aquele que ocupa um emprego nos quadros permanentes de um serviço público a cargo do Estado."

contato, há, porém, uma diferença básica: enquanto o Direito disciplina, a Ciência da Administração organiza; mas nenhum pode prescindir do outro.

As pessoas, os homens, são, a seu turno, elementos instrumentais da Administração Pública: constituem, por via indireta, os executores da vontade soberana do Estado, que se sobrepõe ao somatório da vontade popular dos componentes da Nação — e, em virtude da finalidade secundária do Estado que é a sua auto-preservação — mais que a soma algébrica das vontades individuais. Esta parcela adicional de poder de vontade, imanente ao Estado e a ele somente, é que, ao nosso ver, constitui a soberania.

Pelo exposto, pode-se concluir que cada um dos milhares (em alguns países, milhões) de funcionários da Administração Pública se acha investido de uma fração do *imperium* estatal, de importância proporcional e correspondente à relevância de seu cargo e da responsabilidade que ele implica. Sua atividade é vital, senão imanente, ao progresso e à própria existência do Estado. Nem sempre foi assim, mas, desde que a noção liberal do Estado apenas *gendarme* e limitado ao exercício do poder da política — do qual dizia JEFFERSON “*that government is best that governs least*” — se substituiu a do Estado intervencionista, tentacular e plurivalente de nossos dias, torna-se necessário admitir a transcendental magnitude, o dirigismo e a onnipresença da função administrativa. (5) Levado a suas conseqüências extremas, tal reconhecimento importaria em considerar-se a Administração como poder autônomo, em situação de igualdade com os demais; foi o que ocorreu na China, após a revolução de 1911, encontrando a sua consagração jurídica na Constituição de 1928 (arts. 37 a 40). Também na nova Constituição da Índia a Administração se alça ao nível de um quase poder autônomo. Sem querer postular tão largas atribuições à Administração Pública, devemos, contudo, ter sempre presente a participação necessária de todos os funcionários no arranque inicial, no movimento e na aceleração da gigantesca máquina administrativa do Estado.

Temos, até agora, uma premissa (a de que o fim do Estado é o bem-estar dos cidadãos) e três conclusões significativas:

1.º) é o Poder Executivo o agente efetivamente incumbido da concretização dos escopos do Estado;

2.º) valendo-se para tanto do complexo orgânico de seu equipamento administrativo próprio, que

3.º) depende essencialmente dos servidores públicos.

A Administração pode ser considerada, em linhas amplas, sob dois pontos de vista: o *institucional*, e o *humano*. Segundo o primeiro, vemos nela um formal conjunto de órgãos com finalidades específicas, verdadeiros motores, cujos mecânicos e manipuladores são os funcionários. O motor, contudo, predomina no campo visual, e o absorve, ao passo que os homens que o manejam

(5) Exprime-o muito bem B. RUSSELL, em *Authority and the Individual*, magistral coletânea de conferências pronunciadas em 1948-49, à p. 37: “As a result of mere size, government becomes increasingly remote from the governed and tends, even in a democracy, to have an independent life of its own”.

são apenas elementos de secundária importância. O que importa é o serviço público (com ênfase no adjetivo), e o *status* de funcionário domina, monopoliza o homem assim rotulado, penetrando a fundo a sua existência, invadindo-lhe até mesmo a vida privada, cerceando o seu direito a manifestações que, remotamente embora, poderiam eventualmente vir a interferir com o desempenho de sua função no motor. Forçando um pouco a imagem, poderíamos talvez visualizar esta gigantesca máquina abstrata, verdadeiro entre *kafkeano*, cujo arfar incessante, compassado, titânico, abafa as pulsações do coração dos pequeninos seres humanos que o servem. O que é, com efeito, o Estado moderno, senão um monstruoso aparelhamento, destinado — mediante o consumo e a trituração de riqueza — a causar a hipotética felicidade geral, e isto à *outrance*? Mas não é preciso beirar pela fantasia para ilustrar a idéia de que o servidor público é um personagem apagado, à sombra da repartição. O funcionário é um cidadão especial, diferente dos demais. Não pode dissociar-se da instituição. (6)

Mas há um modo diferente de encarar as coisas. Consoante este segundo ponto de vista, o fator gente, o elemento humano, seria o essencial na estrutura administrativa. “.....A administração, em geral, é menos considerada como uma questão de organograma e diagrama e mais como um empreendimento que envolve as atividades múltiplas e de amplo alcance dos seres humanos com tudo o que isto implica”, afirma ROSCOE MARTIN. (7) E prossegue: “A unidade básica de uma organização/é/ um simples ser humano (e não uma abstração administrativa, chamada *cargo*)”. Até certo ponto, tem razão o professor da Universidade de Syracuse: quem executa tão prosaicas tarefas como nos cobrar impostos, entregar a correspondência, cuidar da higiene municipal, construir estradas e proteger contra possíveis malfeitores a nossa integridade não é uma entidade chamada Estado, na realidade tão impalpável quanto a linha do Equador, e sim criaturas humanas *just like everybody else*.

Aos olhos do público em geral, a Administração e os funcionários administrativos parecem constituir um todo compacto e coeso que — supostamente — nutre sentimentos pouco cordiais em relação aos que não o integram, sentimentos estes que são reciprocados pela grande massa. Isto é universal. (8) Caberia, porém, aqui, a indagação: até que ponto é real a aparente identificação entre o Estado e o pessoal administrativo que o serve? Até onde vai o paralelismo de seus respectivos interesses? E de que maneira a natureza dessa unidade ou secessão afeta a existência e o bem-estar comum? Novamente, impõe-se ao observador atento uma constatação fátual: se há cisão entre o Estado e seu funcionalismo, no seio dêste mesmo funcionalismo verificam-se

(6) Ver o interessante ensaio de PHILIPPE BIAIS, *Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service*, in *Recueil Dalloz*, (crônica XVIII), 1954, caderno 23, p. 105 a 112.

(7) MARTIN, ROSCOE C. *A Base Ecológica da Administração Pública*, in “Revista do Serviço Público”, ano XV, vol. I. n.º 2 (fevereiro de 1952), p. 13 — 23.

(8) Afirma RUSSELL em seu opúsculo, já citado, à p. 83 — “Democracy..... is not a psychological reality so long as the government..... is regarded as “they” a remote body which goes its lordly way and which it is natural to regard with hostility — a hostility that is impotent unless it takes the form of rebellion.....”

dois comportamentos totalmente distintos, quando considerados pelo ângulo *individual* e *coletivo*. A questão não é passível de solução por um raciocínio meramente global e teórico. Particularizemos: o que se verifica na realidade é o divórcio entre as finalidades do Estado e os interesses de seus serventuários, tomados individualmente. Como primeira consequência, temos que a Administração Pública funciona mal, dramaticamente mal; poderíamos mesmo equacionar a eficiência de seu desempenho com a positividade do grau de participação do funcionalismo público na satisfação dos lícitos desejos da coletividade. O corpo de funcionários voga à deriva no meio social, ligado ao Estado — ou, melhor fôra dizer, à Administração — considerada sob o prisma institucional — somente por débeis liames de interesse material; e, em virtude de seu status especial, também mais ou menos desligado do restante da população. Em seu mais recente livro, ORDWAY TEAD (9) advoga como *leitmotiv* a palavra *cooperação*. Cooperação vertical e horizontal, em tôdas as esferas e relações. Afigura-se-nos, realmente, seja êste o caminho mais plausível, em benefício da auto-realização do Estado ou de qualquer forma subalterna de organização social. Far-se-ia esta almejada cooperação através da sintonização da dinâmica grupal do pessoal administrativo com a dinâmica própria do Estado. (10)

Todos os Estados sofrem danos inestimáveis com o desperdício pecuniário e ergológico, a negligência, o desaprêço demonstrado por funcionários ineficientes na gestão da coisa pública. A causa primeira dêste defeito reside no desinteresse dos servidores, em todos os degraus da escala hierárquica, sendo de se presumir que a formação universitária específica de administradores instila nêles um senso de responsabilidade mediante o qual serão evitadas tais perdas. Convém considerar que, graças à posição estratégica dos integrantes da Administração Pública em relação à ambiência social, a repercussão de suas idéias e atitudes é, indubitavelmente, das mais significativas. Se, por um lado, dada a vastidão da máquina administrativa, a responsabilidade se divide e fragmenta em miríades de círculos concêntricos cuja progressão se avizinha da total pulverização, por outro lado destaca-se, dentre a imensa anonimidade do funcionalismo, u'a minoria de personagens responsáveis, cuja autoridade — ou, na feliz expressão de PEDRO MUÑOZ AWATO, (11) cujo *coeficiente de discricção pessoal* se alarga desmesuradamente. E, como sucede com o projétil disparado por um bombardeiro, um desvio de um milímetro na alça de mira converte-se em uma milha quadrada no alvo; assim, cada decisão de um administrador atinge diretamente grandes porções do meio social. Quando esta decisão pessoal colide com o interesse do Estado, que é o de tôda a comunidade nacional, pode esta sofrer consequências catastróficas.

(9) *The Art of Administration*. McGraw-Hill, Nova York, 1951.

(10) Lê-se, à p. 82 do livro de TEAD: "Wherever purposive associations of people are in operation the problem is presented of maximizing the persons while the corporate ends are also being furthered. The means toward maximizing persons are democratic in essence. And the organized conditions of productively attaining corporate ends are also democratic in essence".

(11) AMATO, PEDRO M. *Introdução à Teoria Geral da Administração Pública*, trad. e adapt. de Benedicto Silva. (Caderno de Administração Pública n.º 23). Esc. Bras. de Adm. Pub. Rio, pref. 1955/, p. 19.

Como debelar o mal representado pela antinomia entre os interesses do Estado e os dos servidores? Em primeiro lugar, é mister escolher esses agentes de modo a se obterem os melhores possíveis para o fim em vista; até o presente estágio do saber humano, a mais perfeita via conhecida para a consecução deste propósito é o sistema do mérito. Em seguida, uma vez recrutados, selecionados, treinados e enquadrados estes bons servidores potenciais, segundo os processos racionais da administração científica, urge fazê-los *participarem* ativamente da organização administrativa, segundo as suas respectivas capacidades e aptidões, de modo que cada qual produza o melhor de si, mas sempre em um sentido cooperativo.

Pressuposto necessário de todo este magno esquema renovador da Administração Pública, há muito recomendado pelos mais eminentes especialistas na matéria, seria, necessariamente, o estabelecimento de condições ambientais favoráveis à plena eclosão de energia e valores positivos, bem assim ao melhor êxito do trabalho em equipe. Afirma O. TEAD, e não podemos senão concordar com ele, que os trabalhadores mais produtivos são os "*self-respecting, self-propelling, self-maturing*". (12) E preconiza, ao traçar os lineamentos da arte da Administração, uma estratégia essencialmente democrática, mediante a qual os funcionários se sintam individualmente mais seguros, pela assunção cooperativa da responsabilidade comum. (13) Ora, a Administração em geral, e particularmente a da coisa pública, é de todo em todo avessa à estrutura típica do sistema democrático: ao sufrágio de dirigentes, opõe uma autoridade hierarquizada de cima para baixo; e tôdas as liberdades humanas estão nela submetidas ao interesse público. (14) O que deve à Administração prescrever é, isto sim, um regime liberal — de oportunidades iguais para todos (os que tenham iguais capacidades) — e que assegure aos servidores plena justiça social e condições de trabalho propícias à sua satisfação moral e material.

Ressaltada, por conseguinte, a projeção do elemento humano sobre os interesses da Administração, lícito seria supôr-se que o Estado deveria preocupar-se sobretudo com o bem-estar de seus funcionários, partindo do princípio de que um corpo de servidores satisfeito é fator positivo de alta produtividade e eficiência dos encargos governamentais. Segundo tal pensamento, seria admissível uma legislação amplamente beneficiadora do funcionalismo, com remuneração deveras compensadora e tôda a sorte de direitos regalianos congêneres. A esta orientação opõe-se, todavia, outra, antônima daquela: a de

(12) *Obras citada*, p. 90.

(13) *Idem*, p. 59.

(14) A propósito, veja-se o que em seu artigo intitulado *O Estatuto de 1952 e as suas inovações*, publicado na *Revista do Serviço Público*, ano XVI, vol. III, n.º 3 (setembro de 1953), e publicado também em separata (D.A.S.P., publ. avulsa n.º 52), escreve o Professor CAIO TÁCITO, à p. 75. "A constante do Direito Administrativo é o predomínio do coletivo sobre o individual, porque, segundo a lição de MARCEL WALINE, a sua base repousa sobre a noção de utilidade pública". E prossegue: "Os direitos subjetivos têm como limite o sentido do bem comum, aferindo-se a latitude das liberdades individuais segundo os princípios da justiça social, que a Constituição brasileira inscreve entre seus postulados".

que, sendo a classe dos servidores do Estado uma pequena minoria no cômputo geral da população, e devendo, na vigência do regime democrático — a *tiranía do número*, a que se referia PAUL LAFITTE (15) — submeterem-se as minorias à vontade expressa da maioria, não pode o funcionalismo constituir-se em fator de grande absorção das receitas públicas, ou seja, em casta parasitária, vez que, assim fazendo, desnaturaria a sua finalidade máxima e imanente.

O problema é complexo, e além de seus aspectos puramente técnicos, pertinentes ao campo da Administração de Pessoal, envolve facetas diversas, de índole filosófica, jurídica e política. Principalmente política. Não estamos com nenhuma das teorias apresentadas linhas acima. Sustentamos, pelo contrário, harmonizando os justos fundamentos de uma e outra corrente, que, tal como está implícito na noção de *serviço público*, tomada ao pé da letra, a numerosa classe dos servidores do Estado deve tomar por divisa, bandeira e obrigação a sua integral dedicação aos interesses gerais da coletividade, sem exorbitar do lugar que lhe está reservado no arcabouço social. Nenhuma idéia deveria, em princípio, estar mais afastada da mentalidade do funcionalismo que a de uma burocracia improdutiva, ávida de privilégios e a exaurir os cofres públicos, fruto do labor penoso e constante de um povo inteiro. Repelimos por completo, a imagem de uma *administração-orquídea*, assim como desde logo repudiamos a idéia de uma *administração-apostolado*, tódo sacrifício e abnegação. Não obstante, a comparar as hipóteses, menos indesejável seria esta última.

Para garantir o eficiente desempenho das atribuições que estão cometidas à Administração Pública, deve o Estado cuidar de garantir ao seu pessoal uma remuneração e condições de trabalho condizentes com a natureza de sua digna e espinhosa função. É ponto pacífico que um pessoal qualificado, de bom nível educacional, bem remunerado, enquadrado com acerto e, por conseguinte, satisfeito, produzirá muito mais que outro, atribulado por dificuldades financeiras e similares, de modo que, em última análise, através da elevação do rendimento ergológico dos servidores do Estado, obtida à custa de apreciáveis aumentos salariais e vantagens que tais, beneficia-se indiretamente uma larga proporção da comunidade. Mas é necessário recordar também — e nisto vai uma substancial diferença entre a Administração Pública e a particular — que as finalidades do Estado são de tutela social, afastado qualquer laivo de intenção lucrativa. Daí estar o status geral do servidor público subordinado, vinculado, condicionado por aquêle intuito de proteção aos interesses da maioria do grupo social, mau grado seu.

A esta altura de nossas reflexões remetemos o leitor a um trecho anterior, em que grifámos a possibilidade de se considerar o corpo de funcionários do Estado sob um prisma dualista, individual e coletivo. Após nos havermos detido em breve exame do primeiro aspecto, voltar-nos-emos para o segundo. Com efeito, se o servidor público merece, como pessoa, uma importância e um determinado tratamento, a consideração diversa fazem jús os servidores públicos, como classe social. Tomados coletivamente, os funcionários do Estado

(15) *Le Suffrage Universel*. 2.^a ed. Hachette, Paris, 1889 — p. 3.

constituem o que, à luz da sociologia política, se convencionou denominar um "grupo de pressão", potencialmente dirigido contra o seu empregador.

Já vimos que o servidor é um cidadão formalmente algo diferente dos demais, com limitações e privilégios mais acentuados que os outros. Assinalamos, outrossim, que, a seu turno, cada funcionário é um homem como todos, e que, ao ingressar no serviço do Estado, transfere para a sua função (e muitas vezes em escala maior que a desejável) a carga de sua individualidade própria, o que poderíamos simbolizar por 4-P = personalidade, preocupações, preceitos, preferências. Sob o aspecto grupal, coletivo, entretanto, deixam os servidores a sua condição de simples profissionais, para se investirem de uma parcela do poder do Estado. Não se justifica, por conseguinte, a identificação do funcionalismo público (é o adjetivo grifado que caracteriza o seu status) com a massa obreira, tutelada pela legislação trabalhista. Aos servidores, impõe-se, e em caráter coativo, a obediência a outro código de normas, estatutário e de direito público. Não pode o Estado, logicamente, tolerar a pressão de um grupo que, acima de qualquer outro, com ele tem conexão.

"Mostra STAAINOF (*Le fonctionnaire*) a inexecutabilidade da aplicação da maioria das normas de direito operário aos funcionários do Estado, tendo-se em vista a natureza unilateral da admissão ao serviço público, que não conhece o regime convencional que preside hoje às relações decorrentes do trabalho.

Esse regime não se concilia com a situação do funcionário, que tem a sua vida funcional regulada pelas leis e regulamentos impostos pelo Estado. O Estatuto legal dos funcionários emana da vontade do Estado, nêle se acham estipulados os direitos e deveres; ao Estado cabe modificar as normas dêsse Estatuto.....

As relações de ordem privada entre empregados e empregadores, embora sujeitas a certas normas legais, têm outra natureza jurídica, mas de ordem contratual." (16)

Em apóio à tese que perfilhamos, concernente à natureza estatutária (e não consensual) da função pública, escreveu o professor CAIO TÁCITO um douto artigo (17), no qual arrola em aditamento à sua brilhante argumentação, copiosíssima documentação jurídico-doutrinária e bibliográfica.

Seria fastidioso ventilar pormenorizadamente, em páginas tão despretensiosas quanto estas, a questão da liceidade do direito de greve para os servidores públicos, problema fundamental para as democracias, e intimamente relacionado com o que vimos tratando. Não será difícil, aliás, deduzir, pelo texto precedente, qual nos parece a única solução cabível, e que aliás está consagrada no vigente Estatuto brasileiro dos Funcionários Públicos Cívís da

(16) CAVALCANTI, THEMISTOCLES B. *Tratado de Direito Administrativo* 2.^a ed. Freitas Bastos, Rio, 1948 — vol. III, p. 63.

(17) TÁCITO, CAIO. *Natureza Estatutária da Função Pública* — Comentário, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. XXXV, p. 54-68, janeiro-março 1954.

União. Necessário é que haja uma relação harmônica de equilíbrio entre os deveres dos servidores e os direitos do Estado por eles gerados, e vice-versa. Não importa, contudo, esta relação, em uma perfeita proporcionalidade das obrigações em jogo, visto ser a relação referida, como assinalámos, de natureza unilateral e estatutária. Não há, todavia, motivo para injustiças de parte a parte. Se os deveres dos funcionários perante o Estado, em seu ambiente de trabalho e fora dêle, fôrem contrabalançados, em seu bom desempenho, por uma Administração de Pessoal racional e científica, assecuratória da *happy sociality*, a que alude TEAD, da satisfação geral dos servidores, mácula nenhuma haverá na justeza da relação, apesar de seu caráter coercitivo de norma estatutária. Urge, porém, tornar efetiva a implantação, entre nós, desta boa administração de pessoal, capaz de manter e desenvolver, simultaneamente o moral e a moralidade administrativa (os conceitos são herméticos entre si, não se confundem), mediante o estabelecimento de um regime que poderíamos denominar de *obediência cooperativa*. Em tais condições, o direito de greve dos funcionários seria, não apenas legalmente impossível, como também desnecessário. Suprimida a origem do mal, cessaria automaticamente a motivação para as reivindicações classistas.

Não menos que os draconianos estatutos do pessoal administrativo de Estados totalitários de quaisquer tendências, ameaçam a própria estabilidade das instituições nacionais os dispositivos legais que — a pretexto de restituir à função pública o prestígio de que já não mais desfruta — sobrecarregam o Estado com os pesados ônus decorrentes de excessivas liberalidades para com o seu funcionalismo. É inconcebível uma ordem social em que os agentes do Estado a êle se oponham, reivindicando benefícios de natureza pessoal. Na mesma linha de pensamento, situa-se como um injustificável absurdo, quer do ponto de vista técnico-administrativo, quer sob o prisma ético, a dilapidação dos dinheiros acumulados pelos contribuintes, à custa de tributos, em vantagens ao pessoal público, solapando assim a base mesma da estrutura administrativa. Entretanto isto sucede, e com certa freqüência.

Em tôda a evolução dêste despretenhioso ensaio, vimos sublinhando a importância da presença do servidor público no Estado contemporâneo, com a sua soma de atribuições vitais, cuja interrupção ou paralisação traria a fragorosa aluição da máquina estatal. Quisemos demonstrar que o funcionário é um homem análogo aos demais, na medida em que um indivíduo pode assemelhar-se a outro, e que por isso faz, também êle jús a certos direitos inalienáveis que, em uma democracia, lhe competem. Isto, enquanto a democracia o fôr realmente, sem descambar para a demagogia. O Estado é o povo em ação, mas o Governo, é sobretudo para o povo. O funcionário detém, contudo, em suas mãos operosas, os comandos de contrôle da existência das comunidades nacionais; carrega sôbre os seus ombros de Atlas um fardo ponderável, de que não pode desvencilhar-se. Eis porque, finalizando, fazemos nosso o pensamento lúcido e sensato de um grande estadista, que foi também um grande idealista da democracia: FRANKLIN D. ROOSEVELT. Escreveu êle:

“O desejo, manifestado pelos empregados do Governo, de um pagamento justo e adequado, horários de trabalho razoáveis, condições de trabalho seguras e convenientes, desenvolvimento de opor-

tunidades para melhoria, recursos para uma consideração e revisão imparcial de suas queixas, e outros objetivos de uma política de pessoal apropriada, não difere basicamente do ideal dos empregados na indústria privada. É natural e lógico que os funcionários se organizem para apresentar os seus pontos de vista sobre o assunto; deve-se, contudo, examinar com atenção meticulosa as relações e obrigações especiais dos servidores públicos para com este público e para com o Governo. Considerando-se que os seus próprios serviços estão ligados ao funcionamento do Governo, uma greve de servidores públicos revela nada menos que uma tentativa, de sua parte, no sentido de impedir ou obstruir as operações do Governo até que sejam satisfeitas as suas exigências. Tais atos, visando a paralisia do Governo, por parte daqueles que juraram sustentá-lo, é inconcebível e intolerável." (18)

Uma palavra final: aos governantes e administradores, a todos os que detêm responsabilidade sobre a coisa pública, gostaríamos de oferecer um lembrete, que é também uma advertência, e que deveria servir-lhes de bússola na orientação de seus atos: *salus populi suprema lex*. A máxima é antiga, mas tão cedo não estará condenada à obsolência.

(18) Carta de ROOSEVELT a Luther C. Steward, com data de 16 de agosto de 1938, citada por STERLING D. SPERO em *Government as Employee* (Remsen Press, Nova York, 1948— p. 1), obra preciosa para o estudo do sindicalismo e do direito de greve no serviço público.

Como Simplificar o Trabalho

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA

I. A ATIVIDADE DE O & M NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação de métodos científicos de aperfeiçoamento da administração pública, em escala generalizada, foi decorrência de pressões da segunda guerra. Os países envolvidos nesse conflito tiveram de enfrentar o sério problema de atender a grande aumento de tarefas administrativas e, ao mesmo tempo, à necessidade de economizar esforço humano para as operações de guerra. Nada mais natural, portanto, do que recorrer à experiência no campo das atividades privadas, no qual já se vinha, de longa data, aplicando com êxito métodos para fazer as coisas com menor esforço, menor custo e em menos tempo.

Se quisermos indagar das origens técnicas do movimento moderno de aperfeiçoamento da administração pública, iremos encontrá-las em sistemas tais como o *fayolismo*, na França, o *taylorismo*, nos Estados Unidos, o *estacamento*, na Rússia, a *racionalização*, na Alemanha, a *ergologia*, na Bélgica. Todavia, êsse novo movimento da administração pública apresenta características próprias, entre as quais se destaca a atenção aos problemas de relações humanas.

Êsse movimento de melhoria originou na administração pública nova atividade especializada, em geral denominada organização e métodos, ou simplesmente — O & M, segundo a prática inglesa. A atividade O & M, visa à economia e à eficiência na administração, através do controle dos fatores determinantes da eficácia ou ineficácia da organização. Assim, ela está voltada para aspectos tais como: estrutura de autoridade, divisão do trabalho, sequência do trabalho, sistemas de comunicações, uso de materiais e equipamentos, distribuição de espaço, simplificação de métodos, utilização de pessoal, localização de sedes, disposição interna, condições físicas dos locais de trabalho, controle de qualidade, elaboração e uso de formulários, manutenção de arquivos, controle de custo, etc.

O desempenho da atividade de O & M exige, como facilmente se percebe pela variedade e complexidade de seu campo de ação, a instituição de órgão próprio dotado de pessoal especializado. Todavia, tal órgão não pode exercer monopólio da atividade, sob pena de fracasso. A existência de um órgão de O & M é justificada apenas pela necessidade de prestar assistência às chefias dos diversos órgãos executivos. A essas chefias é que compete, realmente, a

função de O & M, o dever de aperfeiçoar constantemente os sistemas e métodos de trabalho.

É importante, entretanto, que todo supervisor compreenda bem o papel de um órgão de O & M, a fim de que possa tirar bom partido dele no desempenho de sua responsabilidade individual de aperfeiçoar continuamente o serviço a seu cargo. Nem sempre o chefe dispõe de tempo e recursos para realizar certos tipos de estudos. O setor de O & M é um aliado valioso do chefe nessas ocasiões e, a não ser que esteja deturpando a razão de ser de sua existência, tal setor trabalhará *com* o chefe e *para* o chefe que recorrer aos seus serviços.

Esse movimento de aperfeiçoamento da administração pública através da atividade de O & M, da qual participam os próprios supervisores, por um lado, e o órgão de O & M, de outro, em bases cooperativas, tem apresentado resultados altamente compensadores. Menciona-se, por exemplo, que o *Quarter Master Corps* do Exército Americano conseguiu uma redução de 16.298 empregados, num ano apenas de aplicação de técnicas de simplificação de trabalho. Isto se deu justamente na ocasião da guerra, quando o intenso aumento do volume do trabalho burocrático estava exigindo grande acréscimo do quadro de pessoal. Diz-se, também, que nas repartições do Exército Americano o programa de simplificação resultou na eliminação de 834 formulários e registros desnecessários.

O programa de O & M na administração pública canadense proporcionava, em 1952, uma economia anual estimada em \$5.000.000. Enquanto isto, o custo do programa era avaliado em \$75.000. A Divisão de Pagamento do Tesouro Americano contava, em 1947, com um quadro de 3.735 funcionários, e preparava 160 milhões de cheques; em 1950 o número de funcionários era de 3.472 (263 a menos), e o volume de cheques havia subido para 186 milhões (256 milhões a mais). Este último exemplo ilustra bem a idéia de contrabalançar o crescimento do volume, através da atividade de O & M.

A primeira impressão poderá ser de que tais resultados sejam determinados por inovações revolucionárias e modificações radicais. A verdade, entretanto, é que isso ocorre muito raramente. Não são muito freqüentes casos como o do *Bureau of Internal Revenue* americano, que introduziu uma nova calculadora eletrônica com capacidade para efetuar, por hora, cerca de 6.000 cálculos de impostos devidos.

A atividade de O & M produz bons resultados através do efeito cumulativo e continuado de pequenos aperfeiçoamentos em todos os níveis e aspectos do trabalho de uma organização. Existem possibilidades quase infinitas desses pequenos aperfeiçoamentos. A eliminação de um ou mais passos numa rotina; a combinação de formulários com dados comuns; a standardização de um registro repetitivo; a liberação de funcionários especializados de tarefas mecânicas; o uso de um equipamento ou recurso mecânico para reduzir o tempo de execução de uma tarefa manual; a redução de freqüência de erros pela elaboração de padrões de conformidade; a eliminação de documentos sem valor nos arquivos; a disposição apropriada de meios para eliminar movimentos desnecessários; o uso de símbolos e códigos para reduzir o trabalho

de escrita; a eliminação de duplicações e pontos de congestionamento, são exemplos típicos de áreas de aperfeiçoamento sobre as quais todo supervisor pode exercer sua influência.

II. SIMPLIFICAÇÃO DO TRABALHO PELO PRÓPRIO CHEFE

Importante realização dos especialistas de O & M na administração pública, nestes últimos anos, foi a de terem desenvolvido uma técnica de análise e simplificação do trabalho acessível a qualquer supervisor medianamente qualificado. O significado dessa realização é fácil de perceber. Até aqui, a importantíssima função de aperfeiçoamento da organização e dos métodos de trabalho constituía como que um privilégio de pequeno número de iniciados nas técnicas de análise administrativa. Atualmente, qualquer instituição que o deseje tem a possibilidade de utilizar os próprios chefes como especialistas de O & M. Com isto se pode conseguir muito mais do que com o mais perfeito e especializado dos órgãos de O & M.

A idéia de fazer o próprio chefe participar da atividade de O & M se funda em razões muito ponderosas. Em primeiro lugar, é reconhecido que o aperfeiçoamento da organização e dos métodos de trabalho constitui responsabilidade precípua do chefe. Além disso, o chefe está em posição muito favorável para exercer essa atividade, quer por ter, melhor que ninguém, conhecimentos práticos do serviço, quer por estar em contáto direto com os funcionários, podendo, assim, mais facilmente obter a receptividade e a participação dos mesmos. Um especialista estranho ao grupo de trabalho geralmente não conta com essa vantagem.

A implantação de um programa de simplificação do trabalho a cargo dos chefes requer preparação sistemática e cuidadosa. Há diversos aspectos que precisam ficar bem reconhecidos e aceitos, tanto pela administração, como pelo próprio corpo de supervisores e do funcionalismo em geral.

De início, é essencial o reconhecimento de que não se trata de tarefa temporária, de algo que o chefe vai fazer a título de serviço extraordinário, que uma vez concluído deixará de constituir objeto de suas cogitações diárias. Tal concepção seria inteiramente falsa. Trata-se de implantar algo permanente, de dotar o chefe de um instrumento de trabalho a ser usado permanentemente, continuamente, tal como ele usa diariamente sua mesa, sua caneta, sua pasta de instruções. O sucesso do programa depende da *continuidade*, da preocupação constante do chefe em analisar o trabalho, em identificar sempre novas possibilidades de simplificação e melhoria, tal como o chefe se preocupa diariamente em verificar se a produção de seu setor está correndo a contento, se as partes estão sendo bem atendidas, se os funcionários dispõem do material e dos meios necessários, etc.. As técnicas de análise e simplificação do trabalho representam, na realidade, técnicas modernas de chefia, meios eficazes para obter bons resultados, para economizar tempo, esforço e dinheiro.

Outra condição básica de sucesso do programa de simplificação a cargo dos chefes é a de *sistematização*, de método. É imperioso abandonar os processos de improvisação e de modificações apressadas dos sistemas de traba-

lho. É preciso combater o inveterado hábito das transformações radicais e revolucionárias, sem o apôio de cuidadoso, ordenado e objetivo trabalho de coleta, classificação, registro e análise dos fatos de cada situação. O programa de simplificação a cargo dos chefes tem uma de suas características fundamentais na idéia de melhorar o trabalho através do efeito cumulativo e continuado de pequenos aperfeiçoamentos, sempre ditados pelo conhecimento organizado, ordenado, dos fatos da situação. Este programa pode não ser o que produza resultados espetaculares para os grandes cartazes. A experiência tem demonstrado, entretanto, ser ele o que produz, através do tempo, os resultados mais duradouros e eficazes.

É essencial que o funcionalismo seja convenientemente informado sobre os objetivos e vantagens do programa, a fim de que também participe dele. Assim como um especialista sem a cooperação dos chefes pouco conseguirá, também o chefe sem a participação interessada do funcionalismo pouco realizará de proveitoso e duradouro. Deve-se mostrar aos funcionários que o programa não envolve qualquer ameaça à sua segurança e bem-estar. Muito pelo contrário, o programa contribuirá para fortalecer essa segurança porque, por exemplo, reduzirá a necessidade de aumentos do quadro de pessoal, que poderão importar na redução de vantagens; que o programa tem em vista tornar o trabalho mais confortável, equilibrando a distribuição de tarefas, controlando fatores que dificultam a execução, proporcionando meios adequados, utilizando melhor as aptidões de cada um, etc.

Os próprios chefes precisam capacitar-se também das vantagens que esse programa lhes proporciona. Uma dessas vantagens é, sem dúvida, a valorização profissional. Como se está tornando reconhecido cada vez mais, o chefe moderno precisa de formação especializada. Boa evidência desse reconhecimento é o aumento do número de cursos de formação de chefes, hoje em dia oferecidos por instituições públicas e particulares, e objeto de anúncios diários nos jornais. O programa de simplificação do trabalho, pela objetividade e caráter prático com que é implantado, corresponde ao melhor dos cursos de chefia, pois nêle se aprendem as técnicas aplicando, em vez de através de meras exposições verbais e teóricas. Por outro lado, essas técnicas são as mesmas que os cursos e escolas de administração em todo o mundo incluem em seus programas de organização e métodos. São as mesmas, também, que os escritórios de consultores de organização utilizam em suas atividades de racionalização do trabalho, e que cada dia ganham mais aceitação em nosso meio, para não falar nos países mais adiantados, onde já fazem parte normal do conjunto de instituições profissionais.

Todavia, a maior vantagem do programa para os chefes é o aumento de eficiência que o mesmo proporciona, tornando o trabalho de chefia muito mais fácil, seguro e sistematizado.

O apôio da administração ao programa representa condição basilar. É essencial que a administração, em todos os níveis, realmente deseje que o programa se realize. Tal apôio deve traduzir-se em medidas concretas, tais como manifestação expressa de interesse pessoal dos chefes superiores, através de documentos e reuniões, acompanhamento da marcha do programa, facilitação de meios.

É necessário que os chefes contem com assistência adequada no período de implantação do programa. Para êsse fim, é preciso que a administração designe funcionários qualificados, a cargo dos quais ficará a tarefa de orientação inicial. Além disso, êsse grupo de funcionários orientadores deve encarregar-se de promover qualquer providência sugerida pelos chefes, como resultado de suas análises, mas que estejam fora de seu âmbito de ação.

A avaliação do progresso do programa é outro requisito indispensável. Essa avaliação precisa ser feita em bases tão objetivas quanto possível, de forma a mostrar a extensão em que o programa vem contribuindo realmente para reduzir o tempo, o esforço e o custo dos serviços, e para melhorar a qualidade. Não teria sentido coletar fatos e elaborar gráficos, se êstes não produzissem resultados significativos em tôrno de melhoria do serviço. O sistema de avaliação deve possibilitar a visualização das economias conseguidas em funcionários-horas, espaço, material, bem como deve indicar a forma pela qual essas economias foram aplicadas. Além disso, é desejável que essa avaliação mostre o desempenho comparado dos diversos setores, a fim de permitir que a administração dirija suas vistas para as áreas necessitadas de maior assistência.

A necessidade de planejar a implantação em cada setor requer atenção. Impõe-se a fixação de prazos para o cumprimento das diversas fases da análise, sem o que a tendência para o adiamento poderá prejudicar o programa. As datas para reuniões devem ser marcadas com antecedência adequada. A previsão, o preparo e a distribuição do material a ser utilizado têm de ser providenciados. A escolha de setores, a indicação de orientadores, a escolha de locais de reuniões, o estabelecimento de contrátos prévios com as chefias de diferentes graus que estejam ligados aos setores escolhidos, representam exemplos de tópicos a serem considerados na fase de planejamento.

É desejável, segundo pensamos, procurar-se inicialmente seguir os padrões técnicos recomendados pelos especialistas, e já experimentados com êxito. Essa observação decorre da tendência entre nós para se inventarem coisas que já estão inventadas, resultando daí grande perda de tempo e esforço. Técnicos em organização, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, têm dedicado grande atenção a êsse assunto. As técnicas preconizadas por êsses especialistas estão descritas com detalhes em vários manuais de repartições americanas, como por exemplo os do Bureau de Orçamento, e em inúmeras publicações especializadas. O Instituto de Ciências Administrativas de Bruxelas, por exemplo, publicou, em 1953, um folheto para as Nações Unidas, intitulado *A Work Simplification Program*, no qual estão suficientemente descritas as técnicas a que me refiro. O fato de que a Organização das Nações Unidas esteja interessada na divulgação dessas técnicas é indício de sua aplicabilidade a diferentes meios. Não desejamos, com isso, advogar uma orientação rígida, mas tão somente sugerir que nenhuma alteração substancial dêse padrão técnico seja feita enquanto não tivermos um cabedal razoável de dados de nossa experiência, em face do qual possamos, se necessário, adaptá-lo às condições peculiares de nosso meio.

Há um problema um tanto delicado na fase de implantação que exige atenção especial. Trata-se da alegação generalizada da falta de tempo pelos

chefes. É realmente difícil modificar de um dia para outro um hábito de trabalho arraigado. Frequentemente os chefes de primeira linha, isto é, os que têm sob sua responsabilidade direta a fase propriamente dita de execução, dificilmente conseguem fugir à tendência de se absorverem nessa execução. Muitos chefes são, na realidade, funcionários executores de tarefas, muitas das quais meramente rotineiras. Esse fato cria um círculo vicioso. O chefe não tem tempo para analisar, planejar, programar e simplificar o trabalho. Com isso, mais se avoluma e complica o trabalho, e mais ele se absorve na massa. A única maneira de cortar esse círculo vicioso é justamente a implantação de um programa sistemático de análise e simplificação do trabalho. O tempo que esse programa exige inicialmente do chefe é relativamente pequeno. Segundo a experiência americana, a implantação do programa é feita em três semanas, com um total de 12 horas de trabalho pelos chefes, ou sejam, 4 horas por semana. Somente três das 12 horas são consumidas em reuniões para explicação e debates das técnicas de análise e simplificação. As 9 horas restantes são empregadas pelos chefes no trabalho propriamente dito de análise e simplificação, sob a assistência dos orientadores do programa.

III. PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO DO TRABALHO NO I.A.P.I.

Em 1954 o Instituto dos Industriários iniciou em alguns setores, a título de experiência, um programa de simplificação do trabalho a cargo dos próprios chefes. Nesse programa adotou-se o sistema do serviço público americano, o qual se acha minuciosamente descrito numa série de manuais do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos (*U. S. Government: Work simplification Program; U. S. Government Printing Office, Washington 25. D.C.*)

Os resultados dessa experiência levaram a Administração do I.A.P.I. a adotar a simplificação do trabalho como atividade sistemática, permanente e obrigatória em todos os setores do Instituto. Para isso, foi expedida uma Resolução de Serviço pelo Presidente, na qual foram estabelecidas as bases de organização e de funcionamento da nova atividade. Além disso, foi aprovado um manual destinado a orientar os chefes no emprêgo das técnicas de simplificação do trabalho, utilizando-se exemplos ilustrativos tirados da própria experiência do Instituto.

Antes de passarmos à apresentação do referido manual, focalizaremos sumariamente as principais bases da organização e do funcionamento da atividade de simplificação do trabalho no I.A.P.I..

A atividade de simplificação foi incorporada ao rol dos deveres e responsabilidades normais dos chefes de todos os níveis hierárquicos. Cabe ao Chefe da Seção a execução propriamente dita da simplificação. Todavia, a supervisão deverá ser efetuada pelo Chefe de Divisão ou de Serviço, pelo Chefe de Órgão Central ou Local, e, finalmente, estes são responsáveis perante o Presidente, quanto ao desempenho e aos resultados da atividade de simplificação. Tal como acontece, portanto, em relação às outras funções dos chefes.

A fim de auxiliar o Presidente na supervisão e coordenação gerais da atividade foi designado um dos assistentes técnicos de seu Gabinete.

O sistema de orientação técnica foi planejado de maneira a evitar a interferência de elementos estranhos em cada órgão. Esta preocupação dispensa comentários. A idéia dominante é que a simplificação seja realmente uma função normal do próprio chefe.

A tarefa de assegurar uniformidade do sistema está afeta à Divisão de Organização e Métodos no Departamento de Serviço Gerais. Esta Divisão, constituída de pequeno grupo de especialistas (seis), tem a função principal de *clearing-house*, isto é, promover a troca e a difusão de idéias e experiências, com vistas à uniformidade de métodos. Além disso, a Divisão realiza projetos especiais, com base em programa aprovado semestralmente.

Dentro de cada Órgão Central foi designado um dos respectivos Assistentes Técnicos, para dedicar-se à função de organização e métodos. A esse Assistente cabe a orientação e a supervisão técnica do programa de simplificação dentro do Órgão Central, e serve junto ao chefe do Órgão.

Em cada Divisão ou Serviço a tarefa de orientação e supervisão técnica destacar um Assessor, foi designado um Auxiliar de Organização e Métodos, com a função de auxiliar o Chefe da Divisão ou Serviço na tarefa de orientação e supervisão técnica.

A implantação do programa de simplificação obedece às seguintes bases:

- o trabalho é dividido em quatro fases (ver manual);
- é estabelecido um prazo de duas semanas para cada uma das três primeiras fases, e de três semanas para a fase final (planejamento das simplificações);
- cada fase é precedida de uma reunião geral dos Assistentes de Organização e Métodos dos Órgãos Centrais, presidida pelo Assistente Coordenador do Gabinete do Presidente, e com a participação da Divisão de Organização e Métodos; nessa reunião debatem-se as normas, com base no manual, e se programam as atividades para implantação e execução da fase em cada Órgão;
- em seguida, cada Assistente realiza uma reunião com os Assessores ou Auxiliares de Organização e Métodos do respectivo Órgão Central;
- finalmente, cada Assessor ou Auxiliar realiza reunião preparatória com os Chefes de Seção da Divisão ou Serviço, sempre que possível presidida pelo respectivo Chefe;
- durante a execução de cada fase se realiza o trabalho de acompanhamento, estabelecendo-se freqüentes contatos informais entre os Assessores ou Auxiliares com os Chefes de Seção, daqueles com os Assistentes, e, finalmente, dêsses com a Divisão de Organização e Métodos, para efeito de consultas e troca de idéias; os Chefes de Divisão ou Serviço, por outro lado, verificam o cumprimento de prazos e o andamento geral dos trabalhos, não só através de observações diretas mas de informações dos Assessores ou Auxiliares;
- concluídos os trabalhos de cada fase, realiza-se nova série de reuniões para efeito de apreciação dos resultados; estas reuniões se efetuam, porém, em sentido inverso das preparatórias, isto é, se iniciam com os Assessores ou

Auxiliares com os Chefes de Seção, daqueles com os Assistentes, e, finalmente, destes com o Coordenador e a Divisão de Organização e Métodos.

As decisões sobre simplificações a adotar são da competência das chefias dos diferentes níveis hierárquicos. Cada simplificação importante é objeto de um relatório sucinto, preparado em modelo próprio pelo Chefe de Seção (ver Fase 4 do manual). Sempre que esteja na alçada do próprio Chefe de Seção, este decidirá adotar a simplificação, e dará ciência disso ao Chefe de Divisão ou Serviço, que aporá o visto no relatório da simplificação. Se não estiver na alçada do Chefe de Seção, o relatório será encaminhado, através da chefia, à autoridade competente para autorizar a modificação, a qual expedirá os atos necessários.

A apuração dos resultados do programa é feita da seguinte maneira:

— o Assistente de cada Órgão recebe, mensalmente, cópia dos Relatórios de Simplificação preparados pelos Chefes de Seção, e providencia o preparo de um relatório do Órgão, no qual aparecem as estimativas de funcionários-hora e de material economizados por setor, em consequência das simplificações, destacando as adotadas e, as dependentes de aprovação;

— o Assistente Coordenador do Gabinete do Presidente recebe mensalmente dos Assistentes cópia do relatório de cada Órgão, e promove, através da Divisão de Organização e Métodos, o preparo de um relatório geral condensado, a ser submetido ao Presidente;

A manutenção do programa de simplificação do trabalho, uma vez concluída a implantação, obedecerá ao seguinte plano:

— cada Chefe de Seção terá um programa de trabalho semestral de organização e métodos, ao qual deverá dedicar um número mínimo de horas por semana; esse programa compreenderá não só as atividades e tarefas que não tenham sido estudadas com profundidade na fase de implantação, como também certos estudos de caráter geral, planejados em reuniões dos Assistentes com o Coordenador e a Divisão de Organização e Métodos (por exemplo: análise de correspondência, análise de formulários, estudo de utilização de espaço e *lay-out*, etc.);

— o Chefe de Seção continuará a preparar Relatórios de Simplificação sempre que introduzir melhorias no serviço, e manterá sempre atualizados o Quadro de Distribuição do Trabalho e os Gráficos de Sequência das rotinas (ver manual);

— os Assessores ou Auxiliares de Organização e Métodos terão pelo menos uma reunião por mês com os Chefes de Seção das respectivas Divisões ou Serviços, e com o Assistente de Organização e Métodos do Órgão para debater o andamento do programa;

— haverá também, pelo menos uma vez por mês, uma reunião geral dos Assistentes de Organização e Métodos com o Coordenador do Gabinete do Presidente e a Divisão de Organização e Métodos sobre o programa a cargo dos Chefes de Seção;

— além do programa de trabalho a cargo dos Chefes de Seção, haverá um programa semestral de organização em métodos a cargo dos Assistentes e

dos Assessores ou Auxiliares; êsse programa compreenderá principalmente o estudo das rotinas que envolvam várias Seções de um mesmo Órgão, ou de Órgãos diferentes; haverá pelo menos uma reunião mensal dos Assistentes com o Coordenador e a Divisão de Organização e Métodos, para tratar dêsse programa;

— a apuração de resultados será mensal e nas mesmas bases do sistema adotado na implantação.

A título de intercâmbio de experiências a Divisão de Organização e Métodos coletará, por intermédio dos Assistentes de Organização e Métodos, casos típicos de simplificações para publicação e divulgação; promoverá, ainda, a publicação de informações e observações que possam contribuir para aumentar a eficácia do programa e a uniformidade de procedimentos.

O sistema de incentivo consistirá principalmente na concessão de prêmios a indivíduos ou a grupos que mais tenham contribuído, em cada ano, para a eficiência dos serviços do Instituto. A idéia de premiar grupos interessa particularmente à Administração, com o objetivo de desenvolver o espírito de equipe. Considera-se altamente desejável que os chefes motivem os funcionários das respectivas Seções a sugerir simplificações. A apuração, para efeito de prêmios, será feita com base em exame dos Relatórios de Simplificações, complementado por observações diretas, se necessário. Essa apuração será feita por uma Comissão especialmente designada, a qual será assessorada pela Divisão de Seleção e Assistência e a Divisão de Organização e Métodos.

* * *

O Manual de Simplificação do Trabalho, cuja publicação iniciaremos no presente número, está dividido em quatro partes:

Fase 1 — Análise da Distribuição do Trabalho.

Fase 2 — Análise da Seqüência do Trabalho.

Fase 3 — Análise do Volume do Trabalho.

Fase 4 — Planejamento das Simplificações.

Nos números seguintes publicaremos as *Fases* restantes.

Manual de Simplificação do Trabalho

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA

I — ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

RELAÇÃO DE TAREFAS

SETOR	Seção de Assistência		CÓDIGO		00-62.2
NOME	Daura Rodrigues	NÚMERO	3.166	CARREIRA	Escriturária
FUNÇÃO	Verificação de conformidade na concessão de Assistência Médica Patronal				
PADRÃO	G				

N.º	TAREFAS	HORAS POR SEMANA
1	Conferência da Relação de Assistência Médica Patronal	14
2	Conferência de Requerimentos Iniciais	8
3	Conferência e concessão de Assistência Especializada	3
4	Preparo de dados para correspondência de regularização	4
5	Manutenção do cadastro de profissionais credenciados	1
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
TOTAL DE HORAS POR SEMANA		30

DATA	ASSINATURA	VISTO	085.1
3-5-1954	a) Daura Rodrigues	a) Marília Chagas	

FIG. 1

II. COMO FAZER A RELAÇÃO DE TAREFAS

DESDOBRAMENTO DE TAREFAS

3.166	00-62.2
Nº DO SERVIDOR	CÓD. DO SETOR

1. CONFERÊNCIA DA RELAÇÃO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA PATRONAL (RAMP)
 - a. Recebo RAMP dos OL.
 - b. Registro RAMP no Contrôlo Estatístico.
 - c. Confiro RAMP com as tabelas de preços.
 - d. Anoto irregularidades para correspondência.
 - e. Arquivo RAMP.

2. CONFERÊNCIA DE REQUERIMENTOS INICIAIS (RI)
 - a. Recebo os RI dos OL.
 - b. Registro os RI no Contrôlo Estatístico.
 - c. Confiro o preenchimento dos RI.
 - d. Anoto irregularidades para correspondência.
 - e. Guardo RI em pastas.

3. CONFERÊNCIA DA CONCESSÃO DE ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA (APE)
 - a. Recebo Requisições de Exames Complementares (REC) de APE.
 - b. Confiro as especificações dos REC.
 - c. Anoto as despesas nas fichas dos servidores.
 - d. Anoto irregularidades para correspondência.
 - e. Guardo as REC em envelopes.

4. MANUTENÇÃO DE CADASTRO DE PROFISSIONAIS CREDENCIADOS
 - a. Recebo fichas de credenciação de profissionais e estabelecimentos.
 - b. Anoto fichas no índice alfabético.
 - c. Anoto alterações nas fichas de cadastro.
 - d. Preparo correspondência para homologação.
 - e. Presto informações com base no cadastro.

5. PREPARO DE DADOS PARA CORRESPONDÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO

.....

VISTO

3-5-1954
 Data

a) *Daura Rodrigues*
 Servidor

a) *Marília Chagas*
 Chefe

Fig 2.

111. *Explicação aos funcionários**Chefe*

- a) Reunir os funcionários;
- b) Explicar os objetivos e vantagens do Programa de Simplificação;
- c) Ressaltar a importância da participação dos funcionários.
- d) Destacar o apoio da Administração ao Programa.
- e) Orientar os funcionários sobre o preparo de Relação de Tarefas e do respectivo desdobramento.
- f) Distribuir os formulários de Relação de Tarefas.
- g) Marcar prazo para devolução.

112. *Preparo da relação**Funcionário*

- a) Listar, em rascunho, de forma concisa e sem descer a detalhes, as respectivas tarefas.
- b) Descrever cada tarefa de forma específica.

Ex.: "Preparo de correspondência sobre pagamento de pessoal"
— em vez de — "Preparo de Correspondência."

c) Tomar por base 30 horas de trabalho por semana, e apropriar, por estimativa, essas 30 horas às tarefas listadas.

d) Discriminar, também em rascunho, as operações ou partes componentes de cada uma das tarefas listadas, segundo o exemplo da Fig. 2.

e) Submeter os dois rascunhos à apreciação do Chefe.

f) Datilografar, ou transcrever com letra bem legível, a relação de tarefas no respectivo formulário (Fig. 1), preenchendo o cabeçalho deste, datando e assinando.

d) Discriminar, também em rascunho, as operações ou partes componentes das tarefas numa folha de tamanho ofício ou meio ofício, segundo o modelo da Fig. 2, datando e assinando.

h) Entregar a Relação de Tarefas e o respectivo desdobramento ao Chefe, no prazo previsto.

Chefe

- i) Fazer sua própria Relação de Tarefas.

113. *Revisão das relações**Chefe*

- a) Receber e rever as Relações de Tarefas dos funcionários.
- b) Promover as retificações necessárias.
- c) Apor o visto nas Relações.

I A P I

Q D T - SEÇÃO DE ASSISTÊNCIA - 00-62.2

D G S

ATIVIDADES	T S	A - MARILIA E/G	T S	B - HERMINIA O/A/K	T S	C - DAURA E/G	T S	D - CLEUSA E/G	T S	E - DEGRAH E/G	T S	F - WALTER E/F	T S	G - NEUSA E/F	T S	H - DONASE D/E	T S	I - ELZA D/E	T S
Planejamento e organização do trabalho Local	36	- Planejamento do trabalho - Debate sobre normas - Entrevistas com a Chefia	8 3 2	- Interpretação de normas - Debate sobre parcerias	5 8											Datilografia de parcerias e informações	10		
Verificação de conformidade	124	Supervisão e Controle de Assistência Patrimonial	6	Controle de Assistência Preventiva	1	- Conferência de RAMP - Conferência de RAMP - Conferência de concessão de APE	14 8 3	- Registro de API, API e APA - Conferência de classificação de despesas - Regularização de compromissos	7 9	- Protocolo de documentos - Expedição de documentos	7 9	- Controle de verbas de Assistência Patrimonial - Comprovantes de Saída de Assistência Patrimonial Local - Registro de API	10 13 2	- Registro de API - API e APA - Conferência de classificação de despesas - Regularização de compromissos	10 13 2				
Diligências e Regularizações	68	Revisão e assinatura de expedientes	5	Preparo de correspondência	16	Preparo de da dos para correspondência de regularização	4 4	Dados para correspondência de regularização	3 6	- Expedição de correspondência - Manutenção de "Aguardando"	3 6		Dados para correspondência de regularização	2	- Pedido de número de correspondência - Datilografia de correspondência	4 16	Datilografia de expedientes	10	
Diversos	32	- Coordenação de setores - Leitura de atos oficiais - Atendimento de terceiros	2 2 2			Manutenção de cadastro de profissionais credenciados	1			- Registro e arquivamento de atos oficiais - Requisição de material	3 2						Substituições eventuais	20	
	270		30		30		30		30		30		30		30			30	30

FIG. 3

DATA

CHEFE

12. COMO FAZER O QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

121. *Preparo da lista de atividades**Chefe*

a) Levantar, com base em conhecimento pessoal e no ato de estrutura, se houver, as atividades do setor, ou seja, "o que o setor faz".

Obs.: Uma atividade abrange quase sempre um conjunto de tarefas. Exemplificando: a atividade de protocolo compreende tarefas tais como classificar correspondência, fazer resumo, registrar na folha de protocolo, arquivar ficha de protocolo etc.

b) Verificar e retificar o levantamento de atividades com base nas Relações de Tarefas.

Obs.: Esta verificação é necessária porque, às vezes, o que figura no ato da estrutura não é executado na prática, e vice-versa.

c) Incluir na lista a categoria "Diversos", se necessário, para cobrir tarefas não enquadráveis nas atividades específicas do setor.

d) Listar as atividades em ordem de importância, sob o ponto de vista da finalidade para que o setor foi criado, colocando "Diversos" em último lugar.

122. *Preparo do Q.D.T.**Chefe*

a) Riscar o Q.D.T., de acordo com o modelo da Fig. 3, em folha tamanho ofício, ou noutro papel de dimensões apropriadas, emendando tantas folhas quanto necessário.

b) Listar as atividades na coluna da esquerda em ordem de importância.

c) Registrar no alto das colunas verticais, a começar pelo chefe, e em ordem de graduação funcional, da esquerda para a direita, o nome, a carreira e a classe de cada servidor, precedidos de letras (A, B, C etc.) para facilitar referências posteriores.

d) Listar as tarefas de cada servidor com os respectivos tempos semanais (colunas TS) de modo que fiquem horizontalmente classificadas por atividade.

e) Somar os tempos das tarefas em cada coluna horizontal, registrando os totais na primeira coluna TS da esquerda.

f) Somar verticalmente os tempos semanais correspondentes a cada servidor (quase sempre 30 horas).

g) Registrar o total geral de tempo semanal do setor na primeira coluna de TS.

h) Registrar no cabeçalho do quadro os elementos identificadores (Ver Fig. 3).

Obs.: Desde que o quadro manuscrito apresente condições razoáveis de clareza, ficará a critério do chefe datilográ-lo ou não.

Questionário para análise do Q.D.T.

1. Que atividades absorvem mais tempo? São elas as que de fato devem consumir mais tempo?

.....

2. Existe esforço mal empregado? Existem tarefas sem grande significação para os objetivos da Seção, as quais estejam absorvendo tempo exagerado?

.....

3. Estão as aptidões sendo usadas adequadamente? Existem funcionários executando tarefas de nível superior ou inferior às suas qualificações e ao padrão funcional?

.....

4. Existem funcionários executando tarefas desconexas?

.....

5. Existe tarefa dispersa por vários executores?

.....

6. Está o trabalho distribuído equitativamente?

.....

13. COMO ANALISAR O QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

O Quadro de Distribuição de Trabalho (Q.D.T.) é um retrato do setor, destinado a proporcionar uma visão de conjunto das atividades e tarefas. Analisando-o cuidadosamente, descobrirá o chefe as primeiras hipóteses de simpli-

ficações e melhorias; com base nessas hipóteses se orientará o trabalho de análise das fases posteriores.

Não existem propriamente, regras definitivas capazes de substituir a experiência, a capacidade de percepção e o senso comum do chefe na análise do Q.D.T.

Entretanto, a fim de orientar e sistematizar essa análise, é recomendado o questionário abaixo, cujas respostas serão registradas pelo chefe em fôlha anexa ao Q.D.T.. (Fig. 4)

QUESTIONÁRIO

1. *Que atividades absorvem mais tempo? São elas as que de fato devem consumir mais tempo?*

— O Q.D.T. apresenta as atividades por ordem de importância, em função das finalidades do setor. Em princípio, os totais de horas por atividade devem corresponder aos respectivos graus de importância. Se isso não acontecer, é preciso indagar melhor.

Exemplo — No Q.D.T. da Fig. 3, a atividade principal é a de “Planejamento e orientação dos OL”. Entretanto, está apenas com 1/4 do tempo correspondente a “Verificação de conformidade”, e com pouco mais da metade do tempo consumido em “Diligências e regularizações”. A resposta a este quesito registrado pelo chefe foi a seguinte:

— “Verificação de conformidade” está consumindo muito tempo, comparada com “Planejamento e orientação dos OL”, que constitui a finalidade principal da Seção. Provavelmente a carência de orientação tem contribuído para aumentar o tempo de “Diligências e regularizações”. *Hipótese*: Simplificar a atividade de “Verificação de conformidade”, a fim de liberar tempo a ser aplicado em “Orientação dos OL”?

2. *Existe esforço mal empregado? Existem tarefas sem grande significação para as finalidades do Setor, as quais estejam absorvendo tempo exagerado?*

— É preciso examinar o tempo de cada tarefa, para ver se existe desperdício de esforço com trabalho sem importância ou desnecessário. Geralmente, a coluna de “Diversos” apresenta casos dessa natureza. Mesmo que se trate de parcelas de tempo aparentemente reduzidas, não se deve esquecer que sua acumulação por mês e por ano poderá sair muito dispendiosa.

Exemplo — A resposta ao quesito 2 registrada pelo chefe, em face do Q.D.T. da Fig. 3, foi a seguinte:

— As tarefas “Registro e arquivamento de atos oficiais” (3 horas), “Requisição de material” (2 horas), “Pedido de número

para correspondência" (4 horas) não têm relação direta com os objetivos da Seção e parecem estar consumindo tempo exagerado. *Hipóteses:* (1) Sugerir que a Secretaria da Divisão que também ficha atos oficiais forneça, por duplicação, cópia à Seção? (2) Reduzir a freqüência das requisições de material? (3) Pleitear junto ao Setor de Comunicações a alteração do sistema de fornecimento de número para correspondência pelo telefone?

3. *Estão as aptidões sendo usadas adequadamente? Existem funcionários executando tarefas de nível superior ou inferior às suas qualificações e ao padrão funcional?*

— O aproveitamento integral de treinamento e da capacidade de cada servidor é um imperativo da racionalização do trabalho. É necessário, por isso, analisar cada tarefa em função do nível e das aptidões do respectivo executante. Essa análise quase sempre revela fontes de desperdício do esforço humano.

Exemplo — Resposta do chefe ao quesito 3, em face do Q.D.T. da Fig. 3:

— Mais da metade do tempo do Oficial Administrativo (B) está sendo consumido em "Preparo de Correspondência" (16 horas). Parece que a maior parte dessa correspondência é de caráter rotineiro e padronizável, referindo-se a regularizações de comprovantes e documentos de assistência patronal. Parece desejável que os próprios encarregados do "Preparo de dados para correspondência" confeccionem esta diretamente, liberando-se, assim, tempo de Oficial Administrativo que passará a cuidar da "Orientação dos OL". *Hipóteses* (1) Analisar o conteúdo da correspondência a fim de estabelecer padrões; (2) Sugerir a adoção de um tipo especial de correspondência para "Diligências e regularizações", a ser preenchido à mão, a exemplo da "Solicitação de Providências" adotada no DB?

4. *Existem funcionários executando várias tarefas desconexas?*

— Sempre que as condições permitirem, deve-se recorrer à especialização de tarefas. Quando um funcionário tem a seu cargo várias tarefas sem relação entre si, quase sempre isso constitui uma fonte de desperdício de esforço. É o caso, por exemplo, de um funcionário que se encarrega de um arquivo, recebe correspondência, presta informações ao público, executa tarefas de datilografia etc.. Esse funcionário freqüentemente interrompe a execução de uma tarefa para atender casos de outra tarefa, criando-se, assim um clima de desperdício de esforço, fadiga e confusão. Um indício desse caso é a existência de uma coluna vertical sobrecarregada com tarefas classificadas em várias atividades.

Exemplo — Resposta ao quesito 4, para o Q.D.T. da Fig. 3:

— Parece que, de modo geral, as tarefas de cada funcionário

têm relação entre si, com exceção de "Manutenção do cadastro de credenciados" (coluna C). *Hipótese*: Transferir a "manutenção do cadastro" para a coluna E (tarefas de expediente em geral), se fôr possível simplificar tarefas dessa coluna, para ganhar pelo menos uma hora.

5. *Existe alguma tarefa dispersa por vários executores?*

— Quando determinada tarefa está afeta a vários executores quase sempre se originam perturbações na boa marcha do serviço. Não pode existir boa definição de responsabilidade, e podem ocorrer duplicidades, incoerências de orientação e dificuldades para as partes. A tarefa de informações, por exemplo, freqüentemente se acha dispersa por vários funcionários no mesmo setor. Sempre que o volume e outras condições justifiquem, é desejável ter um só encarregado. O indício dessa dispersão de tarefas aparece no Q.D.T. com a mesma tarefa em diferentes colunas verticais.

Exemplo — Resposta ao quesito 5, para o Q.D.T. da Fig. 3:
— A divisão das tarefas relativas a "Verificação de conformidade" e "Diligências e regularizações" está feita na base de órgãos de origem, e considerado o volume. Assim, as tarefas "Registro de API, APH e APA" (colunas D, F e G), "Conferência de RAPP" (colunas D e G), "Conferência da classificação das despesas" (D e G), "Regularização de comprovantes" (D, G), "Preparo de correspondência de regularização" (B, C, D, G) estão distribuídas pelo critério de órgãos de procedência dos documentos. Cada funcionário executa, portanto, tôdas as fases das atividades de verificação e regularização, relativamente aos documentos do respectivo grupo de órgãos de procedência. *Hipótese*: Examinar a conveniência de dividir as tarefas à base de fases, após as simplificações possíveis e a análise do volume, a fim de especializar mais o trabalho? (Exemplo: "Registro e Conferência" (coluna D) e "Regularização e correspondência" (coluna G)).

6. *Está o trabalho distribuído equitativamente?*

— A análise do Q.D.T. pode revelar pontos de desequilíbrio na distribuição da carga de trabalho entre os funcionários. A má distribuição dessa carga representa um fator de desestímulo, além de prejuízo para a marcha da produção. A avaliação do desequilíbrio nem sempre pode ser feito somente em face do Q.D.T. Todavia, com base nêlo o chefe anotarà as tarefas que precisam análise de volume, a ser feito na fase 3.

Exemplo — Resposta ao quesito 6 registrado pelo chefe, para o Q.D.T. da fig. 3:

— Parece que o volume de protocolo, expedição e arquivo da Seção (coluna E) é pouco para um funcionário. Por outro lado,

parece que o volume de datilografia (coluna I) é também reduzido, tanto que sobram 20 horas para "substituições eventuais"

Hipótese: (1) Coletar dados de volume das tarefas das colunas E e I (2) Examinar a possibilidade de transferir tôdas as tarefas de E para I, após as simplificações.

É importante ressaltar que o chefe não deve procurar introduzir modificações no serviço apenas em face da análise do Q.D.T.. Essa análise é como que a fonte de hipóteses, de sugestões para as análises posteriores mais pormenorizadas (fases 2 a 4). Sòmente depois de completadas as análises da distribuição, da seqüência e do volume do trabalho, é que o chefe deve tirar as conclusões definitivas e planejar as simplificações (Fase 4).

(*Continua*)

Os Registros Médicos no I. A. P. B. e o Anteprojeto para seu Arquivo Médico

ADRIANO TAUNAY LEITE GUIMARÃES

A má organização dos registros médicos da Delegacia do D.F. do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários tem constituído motivo permanente, em muitos anos de preocupações administrativas, para acalorados debates entre diretores, médicos, assistentes sociais, enfermeiros, funcionários em geral, e até mesmo em meio ao pessoal subalterno.

Objetivando melhorar essa situação, organizaram-se Comissões e tomou-se uma série de medidas que, na maioria das vezes, acarretaram apenas prejuízos, sacrifícios de tempo e de trabalho, pelas discussões intermináveis, que não conduziam a resultados palpáveis.

A experiência tem demonstrado que a falta de sistemática neste campo, ou seja, a falta de planejamento dos registros, de maneira a que possam servir às suas finalidades, bem como a inexistência de lugar apropriado para sua centralização, trazem, primariamente, demora nos atendimentos, com efeitos secundários inevitáveis: reclamações por parte dos associados, e ausência de coordenação entre os médicos em suas atividades.

O descaso pela centralização implica, ainda, em assistências médicas dispersas, geradoras de sobrecargas de trabalho e de despesas duplicadas ou triplicadas, desnecessariamente, pela pluralidade de exames onerosos.

A constituição de um *Fichário Médico Central*, além de eliminar os males apontados, permitiria o recrutamento de pessoal especializado, evitando-se que o trabalho fôsse entregue a pessoal não categorizado, sem treinamento específico para a função.

É preciso assinalar, ainda, que a defesa social, econômica e legal de uma organização de previdência e assistência depende, em grande parte, dos seus registros médicos, que constituem, por isto mesmo, assunto de importância vital. Não é um mero problema de economia interna dessas organizações: é problema que interessa também a uma parte ponderável dessa classe média brasileira, que só agora começa delinear-se no horizonte social.

O Dr. MALCOLM MAC EACHERN, professor de administração Hospitalar da *Northwestern University*, dos Estados Unidos, em tese (1) apresentada ao

(1) MALCOLM MAC EACHERN, *Registros Médicos do Hospital*, in Anais do I Congresso Interamericano de Medicina, Seção de Assistência e Organização Hospitalar, páginas 721/732.

I Congresso Interamericano, realizado no Rio de Janeiro, e do qual tivemos a honra de participar, não só ressalta o lugar relevante que têm os registros médicos no campo da pesquisa médica, mas também esclarece seu conteúdo e estabelece medidas eficazes para sua consecução, organização, preservação e utilização.

Creemos que se torna oportuna a transcrição dessa tese: a leitura de alguns de seus tópicos servirá para estabelecer, em definitivo, o papel dos registros médicos, como instrumento administrativo, paralelamente à elucidação de alguns de seus aspectos de organização. O ponto de evolução a que chegou a administração hospitalar do país indica que a ocasião é propícia para debate e exame do problema; o volume e a importância dos créditos orçamentários e extraorçamentários empregados pelo Ministério da Saúde e instituições de previdência social não aconselha apenas esse debate e exame: exige-o.

I — VALOR DE REGISTRO MÉDICO

O registro médico tem valores bem conhecidos — serve ao paciente durante a sua doença e, mais tarde, quando ele adoecer novamente; serve ao hospital e ao corpo médico, tanto como indivíduos como em grupos; tem um lugar definido no campo da pesquisa médica.

a) *Valor para o paciente:*

1.º) Um estudo e exame da doença do paciente fica disponível, em todos os seus detalhes, quando registrado, desde que é impossível a qualquer indivíduo manter esses detalhes em seu cérebro.

2.º) Caso o paciente adoça em outra ocasião, o registro pode tornar desnecessária a repetição de muitos exames feitos, previamente, e informação valiosa fica imediatamente disponível.

3.º) Economizam-se despesas e tempo do paciente, sendo que o tempo muitas vezes pode vir a ser o fator decisivo entre a morte e a vida.

b) *Valor para o Hospital:*

1.º) Os registros médicos são registros originais nos quais tôdas as providências médicas se baseiam. Com eles, o hospital pode fazer uma análise da qualidade e da quantidade do trabalho feito.

2.º) Os registros fornecem prova definida do resultado exato produzido e suas razões.

c) *Para o Médico:*

1.º) Reconhece-se hoje o valor do registro médico na educação do estudante médico.

2.º) É importante na educação do médico formado que estuda os sucessos e os fracassos de um certo tratamento no hospital.

d) *Em defesa legal:*

1.º) Na maioria dos casos de processos por erros, tanto o médico como o hospital encontram defesa básica no registro escrito na ocasião em que o erro foi cometido, sem nenhuma preocupação de processo futuro.

e) *Na pesquisa médica:*

1.º) Cada registro, cientificamente perfeito, é mais um bloco de informação disponível para estudo, facilitando aos investigadores chegar a conclusões com maior exatidão e rapidez.

II — CONTEÚDO E FÓRMULA DO REGISTRO MÉDICO

O registro médico é uma história clara, concisa e precisa da vida e da doença do paciente, escrita sob o ponto de vista médico. Por outro lado, estabelece os fatores que contribuíram para diminuir a resistência e produzir a doença; por outro, chama a atenção para os fatores que aumentaram a resistência, dando detalhes sobre esforços malogrados ou não, feitos no passado combater o mal.

Alcança-se o climax na história da presente moléstia, de acordo com o paciente e com as observações e o tratamento registrado pelo médico, seus colegas e assistentes.

Seção Médica do Registro:

1.º) Pode ser obtido somente sob a supervisão de um médico experimentado; ele não precisa escrevê-lo pessoalmente, mas deve lê-lo e assiná-lo, para cientificar-se de sua exatidão.

2.º) Deve ser geralmente uma afirmação de fatos. "Negativo" e "normal" são opiniões, e não fatos. A diagnose é uma afirmação de opinião, enquanto que o diagnose final é uma afirmação de opinião amadurecida.

3.º) Os formulários usados presentemente podem ser divididos em três classes: a folha em branco, o formulário detalhado, e o esboço. O último é o mais satisfatório.

4.º) Consiste na história completa do paciente, e inclui o seguinte: Informação identificadora; queixas; história da família; história do passado; história da presente doença; exame físico; exames especiais, raios X, laboratório e consultas; diagnose provisional; tratamento, médico ou cirúrgico; relatório do patologista sobre tecidos; notas do progresso; condições na alta; diagnose final; registro do acompanhamento do caso; relatório da autópsia (em caso de morte).

III — ARRANJO DO REGISTRO MÉDICO

O arranjo do registro médico deve ser definido, para tornar fácil e conveniente a procura de um dado, isto é, as seções devem ser agrupadas como, por exemplo, todas as páginas de carta gráfica devem estar juntas, todas as ordens para tratamento juntas, e assim por diante, de acordo com o tipo.

Como os médicos procuram mais freqüentemente os últimos registros, essas seções devem ser arranjadas em ordem cronológica inversa, pondo-se a última página em cima, nos diversos pavimentos onde se encontram os doentes.

IV — OBTENÇÃO DO REGISTRO MÉDICO

Para a obtenção de cada seção do registro médico, algum departamento da organização do hospital deve ser responsável.

O corpo de enfermeiras é responsável pela seção de enfermeiras.

O médico responsável pela seção médica do registro. Algumas vezes, pedem-se que internos escrevam o registro médico. De qualquer modo, o médico tem sempre a responsabilidade de ver com que o registro seja feito de modo adequado; deve lê-lo e assiná-lo.

O corpo médico deve apontar um comitê de registro médico para avaliar e julgar os registros médicos e apelar para os médicos pessoalmente ou através de relatórios ao corpo médico em geral, a fim de assegurar uma compreensão prática de sua responsabilidade pelos registros médicos.

V — PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS MÉDICOS

Para a preservação dos registros médicos é necessário que se estabeleça no hospital um departamento de registros médicos, comparável em importância com os que são mantidos para outros serviços, e que deve ser localizado, planejado, equipado, encabeçado e organizado ao nível dos outros departamentos do hospital.

a) *Escritório dos Registros Médicos:*

1.º) Localizado de modo conveniente a dar acesso aos médicos quando estes entram ou saem do hospital.

2.º) deve ser mobiliado com simplicidade.

3.º) Os registros dos pacientes devem ser conservados de maneira a estarem sempre ao alcance, para servir aos fins a que se destinam.

b) *Sala de acondicionamento:*

1.º) Os registros aqui são apenas ligeiramente menos ativos que aqueles no escritório principal.

2.º) A sala deve ser localizada numa parte acessível do hospital, conveniente para o escritório principal. Deve ser limpo, livre de pó e humidade.

3.º) A sala deve possuir prateleiras de madeira ou metal, com divisões a cada 60 cm. ou menos, com bastante iluminação entre as divisões.

c) *Pessoal:*

1.º) A chefe do departamento deve ser uma bibliotecária de registros médicos, competente e treinada, responsável pelos registros desde que dê entrada em seu escritório.

2.º) Um corpo de auxiliares, bibliotecárias ou estenógrafas pode ser necessário, dependendo isto do tamanho do hospital.

d) *Arquivamento dos registros médicos:*

1.º) Geralmente, arquivam-se os registros sob o número de admissão, que é o número de identificação do paciente e ao qual se referem todos os índices.

2.º) O sistema centralizado é o mais geralmente usado, com um escritório central para registros médicos, e o número dado ao paciente por ocasião de sua admissão identifica-o, não importa qual o departamento em que está sendo tratado. Desta maneira, os registros médicos são unificados e contínuos, evita-se repetição, e toda informação relativa ao paciente fica disponível a todo momento.

e) *Índice de Registros:*

1.º) Dão-se entradas aos registros pelo número ou pela doença, preferindo-se o número. Devem ser também indicados pelo nome do paciente.

2.º) Os índices de pacientes podem ser conservados separadamente para cada ano, ou podem ser perpétuos — sendo que o índice perpétuo é recomendado para todos os hospitais.

3.º) O índice pode ser feito por meio de cartões, com o nome, sendo preferível o sistema de cartão vertical. Cartões de 3x5 são arquivados alfabeticamente numa gaveta vertical.

4.º) Exatidão ao alistar os nomes completos dos pacientes é absolutamente essencial.

VI — USOS DOS REGISTROS MÉDICOS

Há uma extensiva procura para o uso da informação contida no registro médico, para reestudo, pesquisa, e em casos médico-legais, casos de seguro e de compensação. O registro deve ser considerado sob dois pontos de vista: — como um documento pessoal e como um documento impessoal.

a) É um documento pessoal quando é associado com um paciente individual.

b) É um documento impessoal quando somente o seu conteúdo é estudado, sem referências a qualquer indivíduo.

a) *Usos do registro médico como um documento pessoal:*

1.º) Embora o registro seja muito livremente usado no hospital, deve-se sempre ter em mente que, como um documento pessoal, é confidencial.

2.º) O estado legal do registro médico como uma comunicação privilegiada, tanto verbal como escrita, varia nos diferentes estados e países. Em alguns estados e países, as cortes não exigem que os médicos respondam perguntas que divulguem informação obtida como parte do tratamento do paciente. Cada hospital deve consultar o seu próprio advogado.

3.º) O registro médico não pode ser pôsto à disposição de companhias de seguros, juntas de compensação ou organizações semelhantes, exceto com o consentimento escrito do paciente.

4.º) Executores de inventário ou representantes legais poderão ter acesso aos registros no que seja necessário ao cumprimento de seus deveres.

5.º) Parentes e amigos do paciente não têm absolutamente nenhum direito de ver o registro médico.

6.º) Pode ser usado pelo próprio paciente. O paciente requisitá-lo-á pessoalmente ou por escrito. O médico responsável deve ser consultado por uma questão de cortesia.

7.º) O segundo médico responsável pelo paciente tem direito a ver o registro médico.

b) Usos do registro médico como um documento impessoal:

1.º) O primeiro uso como um documento impessoal é a análise mensal de trabalho do hospital. Embora isto se faça primariamente num relatório formal pelo bibliotecário, o relatório é suplementado por um estudo detalhado dos registros que possam fornecer informações de valor para o levantamento médico.

2.º) Seu uso para fins de pesquisa é de natureza puramente científica e daí sua divisão em duas categorias:

a) pesquisa feita por um membro do corpo médico;

b) Pesquisa feita por um médico que não seja membro do corpo médico;

Se a pesquisa é feita pelo membro do corpo médico, não é necessária a permissão do médico que escreveu, a não ser que se pretenda publicá-lo. Se a pesquisa é feita por um médico que não faz parte do corpo médico do hospital, é essencial que se obtenha o consentimento do médico que o escreveu e, geralmente, também, do diretor do hospital."

Como se depreende da transcrição que vem de ser feita, o Dr. MAC EACHERN não aborda somente, em sua tese, os registros médicos como documentos de importância básica para o exercício criterioso da profissão: o problema de sua organização, isto é, a posição que devem ter no conjunto da administração a que servem, também não lhe escapou, o que constitui objeto do Capítulo V — *Preservação dos Registros Médicos*. Para encarecer-lhes o valor recomendado mesmo que se torna necessário para sua preservação o estabelecimento, nos hospitais, de um *Departamento de registros médicos*, localizado, planejado, equipado e organizado em nível e condições semelhantes às dos outros departamentos do hospital.

Embora a tese do Dr. MAC EACHERN se refira a registros médicos de Hospitais, seus fundamentos são válidos, também, para organizações de menor volume de trabalho; nestas, o *Departamento de registro de médicos* seria reduzido a um simples arquivo médico central.

Essas considerações são aqui ventiladas porque, ao elaborarmos o anteprojeto para o fichário médico do Ambulatório da Delegacia do D.F., fizemo-lo baseados no sistema MAC EACHERN, cujos resultados já passaram pela prova experimental, nos Estados Unidos, evidenciando sua excelência.

Norteou-nos, antes de tudo, a idéia de que não haveria necessidade de se perder tempo com outros estudos, quando se poderia aproveitar a experiência magnífica e os conhecimentos de outros povos. O fundamental é que o sistema de arquivo seja bem planejado, eficiente, prático; que não prejudique nenhum serviço e não quebre a continuidade administrativa.

Divulgamos a seguir o ante-projeto por nós elaborado para atender aos reclamos do I.A.P.B.

ANTE-PROJETO DO ARQUIVO MÉDICO CENTRAL PARA A DELEGACIA DO I. A. P. B.
DO DISTRITO FEDERAL

A — Equipamento

- 1.º) Sala ampla, bem iluminada e central;
- 2.º) Estantes para 60.000 fichas-pastas numeradas, contendo fichas médicas e resultados de exames;
- 3.º) Um chefe médico do Arquivo Médico Central;
- 4.º) Quatro funcionários do arquivo (dois para de manhã e dois para de tarde), sendo um o responsável pela seção do Arquivo Médico Central;
- 5.º) Uma datilógrafa;
- 6.º) Quatro serventes, dois para de manhã e dois para de tarde, para circularem pelas clínicas e serviços da Delegacia do I.A.P.B.;
- 7.º) Material de escritório.

B — Local e dimensões

Existe uma sala central, de número 1.419, na Delegacia do I.A.P.B., ótima para Arquivo Médico Central, no 14.º andar do Edifício Darke, medindo mais de dez metros de comprimento, por seis de largura, onde está instalado o Setor de Serviços Médicos. Esta seção precisaria ser deslocada para outro local.

Estima a Seção de Cadastro, em 60 mil associados e beneficiários, atualmente, no Distrito Federal.

As fichas-pastas Mac Eachern costuma pedir, no mínimo, 1,5 centímetros de largura, porque geralmente são presas por grampos de rosca, que engrossam demais os cadernos-fichas. Com este sistema, teríamos necessidade de 900 metros de estante, para 60.000 pastas.

Cálculo: $60.000 \times 1,50 = 900$.

Se adotássemos esse tipo grossíssimo de pasta-ficha, dando-se uma média de 2 cms. de grossura para cada pasta, teríamos em um metro de estante, com oito vãos de prateleiras, altura de dois metros, apenas 400 pastas-fichas, tipo americano.

Cálculos 1 metro de estante: $100 \text{ cms.} \div 2 = 50$ pastas-fichas; 8 metros de estante: $8 \times 50 = 400$ pastas-fichas.

Distância das prateleiras, uma das outras: $200 \div 9 = 22$ cms.

Se cada metro de estante de 2 metros de altura comporta 400 fichas-pastas, precisamos de 150 metros de estantes de 2 metros de altura para 60.000 fichas, o que se tornaria excessivo para a sala em aprêço.

Cálculos $60.000 \div 400 = 150$ metros de estante de 2 metros de altura.

Lembrou o funcionário Yvon de Araújo Luz, do Setor dos Serviços Médicos, de se adotar a pasta cartolina do I.A.P.B., para ficha-pasta do Arquivo Médico Central, cortada na dimensão das fichas médicas, que seriam empregadas, adotando-se os grampos "De luxe" 80/P. Cada ficha-pasta, por esse processo fácil e econômico, *teria no máximo meio centímetro de espessura. necessitaríamos de 50 metros de estantes, de altura, para 60.000 fichas-pastas. Caberiam folgadoamente na sala de estudo.*

Cálculo: $150 \div 3 = 50$.

Dimensões das fichas-pastas: 20 cms. de altura por 23 cms. de largura.

Dimensões das fichas médicas: 19,5 cms. de altura por 22,5 cms. de largura.

As fichas médicas, os resultados dos exames de laboratório e raios X, deverão ser empregadas nas fichas-pastas do Arquivo Médico Central. Evitam-se, assim, os desperdícios da pluralidade de exames dispendiosos, desnecessários, desordens na rotina e abusos, contribuindo para melhorar o padrão da assistência médica do I.A.P.B.

Sobre o tipo de ficha médica a ser adotada, diz MAC EACHERN: "Os formulários usados, presentemente, podem ser divididos em três classes: a folha em branco, o formulário detalhado e o esboço. O último é o mais satisfatório". (2)

C — A ficha médica esboço pode evitar despesas com o fichário índice na Delegacia do I.A.P.B.

Cada ficha esboço receberia o número da matrícula do associado ou beneficiário; seria uma folha de papel de côr, específica para cada clínica, com as dimensões previstas e padronizadas, tamanho 19,5 x 22,5 cms. o que facilitaria a pesquisa no arquivo-pasta; teria no cabeçalho o nome do Instituto, da clínica ou serviço, bem assim a indicação do número da matrícula do associado ou beneficiário.

O fichário índice do Arquivo Médico Central, seria substituído, com vantagem, pela Seção de Cadastro da Delegacia do I.A.P.B.. Os associados novos, que ainda não tivessem número de matrícula, poderiam receber um número provisório, no Cadastro, para o Arquivo Médico Central e que, mais tarde, seria substituído na pasta-ficha, pelo definitivo.

D — Do controle das despesas médicas

clínica ou serviço, bem assim a indicação do número da matrícula do associado destinada ao lançamento das despesas correspondentes às consultas, exames e diversas.

(2) MAC EACHERN, obra citada.

O Arquivo Médico Central, nos moldes estudados, possibilitaria o controle das despesas efetuadas pelo associado e seus beneficiários, no I.A.P.B., o que, até hoje, não foi efetivamente conseguido. Para isto, tornar-se-ia necessário, conforme sugere o Sr. Natalício Farias, funcionário do Setor de Serviços Médicos, uma Seção de Controle dentro do próprio A.M.C., articulada com os diversos setores do Departamento Médico do Instituto dos Bancários.

E — As estantes nos moldes propostos dispensam despesas com arquivos e outras

Poderiam até ser feitas de madeira pela própria carpintaria do I.A.P.B. e melhor estudadas pelo serviço de engenharia.

Diz Mac Eachern ser mais aconselhável divisões de 60 centímetros nas estantes. Entretanto, divisões de 30 centímetros de largura, nas estantes para fichas-pastas de 1/2 centímetro de largura, facilitaria a pesquisa.

Os filmes radiográficos, os traçados eletroencefalográficos, as cópias dos laudos médicos e outros podem ser guardados em envelopes, recebendo o número da matrícula dos associados e beneficiários e arquivados em compartimentos por cima das estantes, bem assim os livros do arquivo Médico Central.

Podem ser feitas algumas gavetas nas estantes, para serem guardadas fichas. O indispensável é que material seja de primeira qualidade.

F — Da rotina

O associado chegando na Delegacia do I.A.P.B. teria que preencher a seguinte ficha:

ARQUIVO MÉDICO CENTRAL

(Preencha apenas a parte superior)

Nome do Associado: _____ Banco: _____

Para o beneficiário: _____

Matrícula do I.A.P.B. n.º: _____

Residência: _____

Telefone: _____ Cidade: _____ Estado: _____

Caso esteja de passagem, endereço provisório no Distrito Federal ou Estado do Rio:

Data: / /

.....

ARQUIVO MÉDICO CENTRAL

Ao Serviço de:
Matrícula n.º:

Data: / /

Rubrica do funcionário

O funcionário do Arquivo Médico Central preencheria a parte inferior, entregando-a ao associado que se encaminharia à clínica.

A parte superior seria devidamente investigada e depois fichada em uma gaveta-arquivo. Também deverá ser registrado o pedido do associado ou beneficiário, no Livro Diário:

INSTITUTO DE APOSENTADORIA E PENSÕES DOS BANCÁRIOS

ARQUIVO MÉDICO CENTRAL

Livro do Movimento Diário — Mês: — Dia:

MATRÍCULA NO I.A.P.B.	ENCAMINHADO À CLÍNICA	VOLTA DA FICHA AO ARQUIVO (data)	OBSERVAÇÕES

O Serviço do Arquivo Médico Central colocaria a ficha de associado retirada da estante, em um envelope e a encaminharia diretamente ao médico, por intermédio do seu servente circulante. A atendente assinaria a recepção da ficha.

G — O envelope de circulação

Medindo 25 centímetros de largura por 20,5 de altura, deve ser resistente.

Para garantia do sigilo profissional da ficha-pasta, quando em circulação, o fêcho do envelope deve penetrar em uma alça e possuir em sua extremidade um orifício, contendo um ilhós, no qual será introduzido um cordel.

Haverá no corpo do envelope uma matriz de papelão à qual deverá ser prêso o cordel, por intermédio do sêlo de segurança, na ocasião em que fôr fechado.

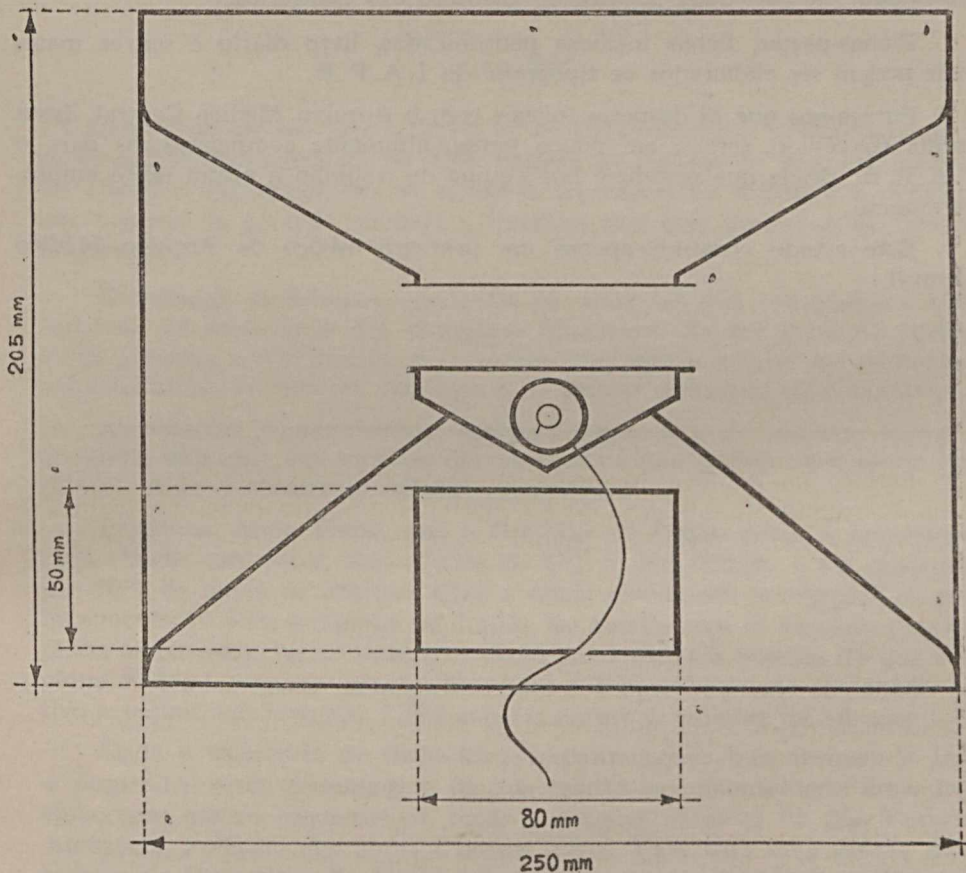
H — Do atendimento pelo médico

O médico teria de carimbar a ficha com o seu nome, dataria, escreveria a anamnese, daria o diagnóstico ou definitivo, a terapêutica e assinaria a ficha, colocando-a novamente no envelope para mais tarde o servente circulante apanhá-la e levá-la de volta ao Arquivo Médico Central.

I — Quando o médico pede exames de laboratório e raios X

Teria de carimbar a ficha com o seu nome na fôlha do laboratório ou Raios X, fazendo os pedidos. Forneceria ao associado uma guia apenas com o número da matrícula e os exames pedidos, assinando-a. O associado com esta guia poderia fazer seus exames.

O Arquivo Médico Central providenciaria, em face dos pedidos registrados, a descida das fichas-pastas para o Laboratório ou Raios X, para os competentes registros no Laboratório ou Raios X, sendo depois tudo devolvido, inclusive radiografias, ao Arquivo Médico Central, por intermédio do servente circulante, para que tudo fique devidamente arquivado.

*J — Da comunicação entre as Clínicas e o Arquivo Médico Central*

Existe em tôdas as salas, na Delegacia do I.A.P.B., rede interna de telefones, com números próprios.

Cada clínica ou serviço tomaria o número de seu telefone. O A.M.C. teria um quadro de chamadas, semelhante ao dos grandes hospitais, que ilumi-

naria o número da clínica, ou serviço quando o médico, em seu consultório, tocasse a campainha. O funcionário do arquivo, pelo número da chamada, que seria o da sala e do telefone, entraria imediatamente em ligação com o médico. O servente circulante levaria, no mesmo instante, o material pedido, garantindo, dêsse modo, a rápida comunicação entre as clínicas e o Arquivo Médico Central.

K — Regulamento

O Arquivo Médico Central deve possuir um regulamento próprio, conforme preconiza MAC EACHERN e ser supervisionado por um Conselho Médico e Administrativo do I.A.P.B.. Parece-nos que neste Conselho, devem tomar parte os Diretores Médicos, o Chefe Médico da Delegacia do I.A.P.B. e o Presidente da Sociedade Médica do Instituto dos Bancários.

Fichas-pastas, fichas médicas padronizadas, livro diário e outros materiais podem ser elaborados na tipografia do I.A.P.B.

Parece-nos que as despesas iniciais com o Arquivo Médico Central, desta forma concebido, seriam em pouco tempo altamente compensadoras para o I.A.P.B. desde que possuísse boa equipe de trabalho a altura dêste empreendimento.

Este estudo constitui apenas um primeiro esboço de Arquivo Médico Central.

Abastecimento d' Água para Pequenas Comunidades

(Sugestão para o financiamento)

WALTER R. RIBEIRO SANCHES

(Superintendente Assistente S.E.S.P.)

SUMÁRIO

Não se pode afirmar que o Governo da União continue se descuidando do problema do abastecimento de água potável às cidades do interior brasileiro. Os planos e leis elaborados, as dotações orçamentárias anuais e a dedicação dos homens de governo atestam o interesse por esse problema de tamanha magnitude.

Entretanto, as soluções apontadas ou adotadas não conseguiram, ainda, satisfazer às solicitações dos municípios brasileiros. As leis e planos apresentados prevêem a mobilização de recursos avultados e exigem em demasia do pequeno grupo de técnicos nacionais e do parque industrial especializado.

As dotações orçamentárias, sempre dispersivas e de pequena ordem de grandeza, implicam em enormes desvantagens e não podem mais servir como solução, dado o número de cidades necessitadas.

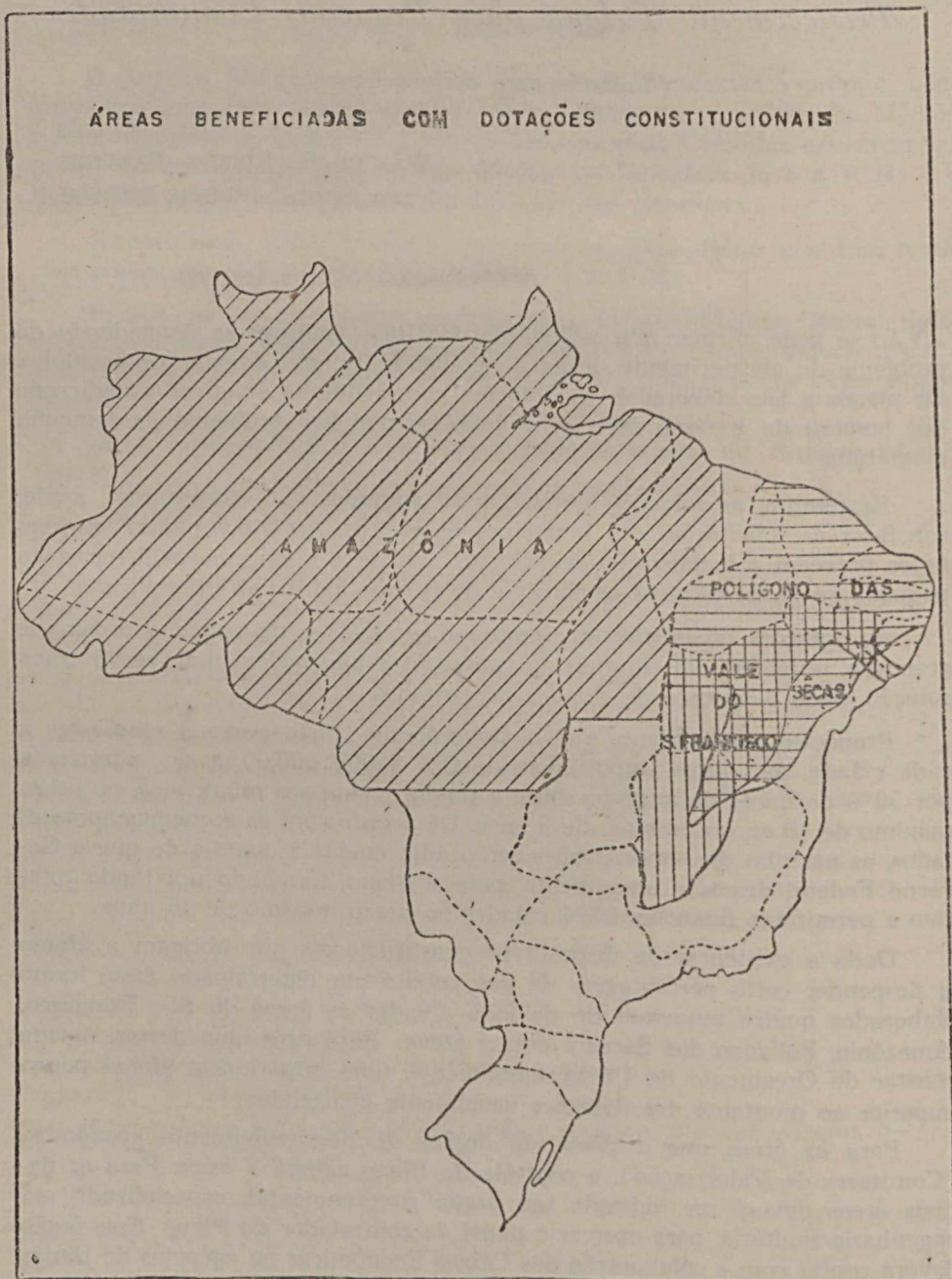
Propõe-se, neste Plano, que o Governo da União passe a emprestar a cada cidade, sem juros, importância de Cr\$ 5.000.000,00, a ser amortizada por 50% da quota do imposto sobre a renda devida aos municípios, no prazo máximo de 10 anos e mínimo de 5 anos. De acordo com os esquemas apresentados, as parcelas das amortizações serão adicionadas à quantia de que o Governo Federal dispuser, anualmente, para o Plano, formando um fundo rotativo e permitindo financiar 1.774 cidades no prazo máximo de 16 anos.

Dada a existência de dispositivos constitucionais que obrigam a União a despendar certa percentagem da sua receita em determinada área, foram elaborados quatro esquemas de modo a atender às áreas do São Francisco, Amazônia, Polígono das Sêcas e outras áreas. Para cada uma dessas, deverá constar do Orçamento da União, anualmente, uma importância global pouco superior ao montante das dotações usualmente concedidas.

Para as áreas que dispõem de órgãos de desenvolvimento econômico (Comissões de Valorização), o controle do Plano caberá a esses. Para as demais áreas deverá ser indicado um órgão governamental, especializado em engenharia sanitária, para exercer o papel de controlador do Plano. Esse órgão deverá contar com a colaboração das Caixas Econômicas ou agências do Banco

do Brasil, as quais farão o papel de agente pagador e arrecadador. Dêse modo não será criado nenhum novo órgão governamental.

O Plano apresenta envergadura relativamente pequena, no início, para depois desenvolver-se em ritmo acelerado, tornando necessário a adoção de



critério para distribuição do número de cidades a serem beneficiadas, anualmente, em cada Estado, e, depois, de prioridade entre as cidades de um mesmo Estado. A distribuição por Estado será feita proporcionalmente ao número de solicitações oriundas destes, para cada uma das áreas previstas, devendo ser atendida pelo menos uma cidade em cada área de cada Estado. A prioridade entre cidades será determinada pelos itens:

- 1.º) número de prédios;
- 2.º) média das arrecadações municipais;
- 3.º) ordem cronológica da apresentação do pedido;
- 4.º) interesse estratégico.

É indispensável que seja assegurada, ao órgão controlador do Plano, a faculdade de movimentar as quotas de amortização pagas pelos municípios.

INTRODUÇÃO

O extraordinário desenvolvimento por que passa, no momento, o interior brasileiro, intensifica a demanda pela instalação de vários serviços públicos municipais. As facilidades de transporte e comunicações contribuem, hoje, para divulgar melhores condições de vida — há pouco ignoradas — criando, nos municípios, um desejo de obtê-las para as suas cidades.

Em face das necessidades municipais, geralmente bem superiores às suas próprias capacidades de execução, vê-se o Governo Federal na contingência de dar dotações para obras de caráter eminentemente local. Já se acha praticamente enraizado no espírito dos administradores municipais, a idéia de que tais empreendimentos são da responsabilidade do Governo da União, dada a incapacidade de eles os resolverem com recursos das Prefeituras.

A solução adotada, por países mais desenvolvidos, para instalação desses serviços, não pode ser aqui utilizada sem que o fator tempo seja considerado. Se, nesses países, é hoje comum o lançamento de apólices para execução de obras públicas, entre nós a experiência o desaconselha. Vários Estados da Federação já o tentaram, sem grande sucesso, donde se conclui que a solidez de tal operação no âmbito municipal, é ainda mais duvidosa. Entretanto, recuando no tempo, ver-se-á que essa mesma fase, pela qual atravessa o Brasil, foi superada em outros países. De início, também nos Estados Unidos da América, por exemplo, foi costume recorrerem as Municipalidades aos cofres gerais da Nação para execução de obras públicas. Verificada, porém, a inexequibilidade desse sistema para um programa de maior envergadura, foi pôsto em uso um instrumento legal denominado *special assessment*. Tal instrumento, reconhecido como “uma taxa pública, obrigatória, sobre determinadas propriedades, por um melhoramento particular ou serviço que beneficia, presumivelmente aos donos dessas propriedades, melhoramento ou serviço este que é empreendido no interesse público”, (1) tem, aqui, o nome de “contribuição de melhoria”.

(1) *La financiación de las Obras de Saneamiento* — Ing. CARLOS A. GUARDIA. Trabalho apresentado ao III Congresso Inter-Americano de Engenharia Sanitária. Buenos Aires, Argentina, Novembro de 1952.

É possível que, em alguns países, o custeio dessas obras possa recair, integralmente, sobre a propriedade privada; no que tange às obras sanitárias, entretanto, não se deve perder de vista a repercussão dos serviços de águas e esgotos na saúde pública e considerar que cada indivíduo representa um algarismo na economia biológica da Nação. Além disso, a instalação desses serviços em uma determinada cidade, atrai indústrias e habitantes, favorecendo o seu desenvolvimento. Da valorização da propriedade beneficiam-se tanto o seu dono como a comunidade em geral e, indiretamente, toda a Nação. É preciso pois, distribuir os encargos na proporção das vantagens usufruídas.

Onde o sistema bancário e o alto padrão de vida dos indivíduos o permitem, é costume lançar-se mão da renda do próprio serviço para pagamento de parte dos respectivos empréstimos. No Brasil, a não ser nas capitais dos Estados e grandes cidades, onde o problema se apresenta, quase sempre, sob a forma de extensões e ampliações dos serviços já instalados, esse sistema não é aplicável. Na grande maioria dos casos, a renda dos serviços de abastecimento de água mal dá para cobrir as despesas de operação e manutenção, pois o baixo poder aquisitivo dos habitantes locais impõe a adoção de uma taxa bastante reduzida. Talvez sejam bastante raras as cidades com menos de 100.000 habitantes que, instalando um sistema novo, possam amortizar os empréstimos feitos — sempre com juro nunca inferior a 8% e a prazo relativamente curto — valendo-se da renda do próprio serviço.

Ante o exposto, deve pois, o Governo Federal, por muito tempo ainda, facilitar às Municipalidades a instalação de tais serviços. O sistema atual — a dotação — é que não é mais indicado para a época. As solicitações já recebidas para execução dessas obras, se atendidas, implicariam na mobilização de recursos tão elevados que, fatalmente, viriam a sacrificar outros setores de atividades.

O reconhecimento dessas dificuldades levou ao aparecimento de propostas do Legislativo e um Plano do Executivo, no sentido de atender ao forte apêlo, que se faz ouvir, partindo do interior brasileiro.

Está em vigor, embora não tenha sido ainda aplicada, a Lei n.º 2.134, de 14/12/53, oriunda de um projeto apresentado pelo Deputado Aliomar Baleeiro, dispondo sobre o financiamento de serviços municipais em geral. Prevê ela a prioridade para os serviços de abastecimento de água, energia elétrica e esgoto sanitário, entre os pedidos de financiamento, submetidos às Caixas Econômicas Federais e aos Institutos de Previdência, para execução de obras públicas municipais. As primeiras deveriam reservar 30% (trinta por cento) dos seus recursos para aplicação no financiamento dos serviços previstos na lei, enquanto que os Institutos deveriam mobilizar 20% (vinte por cento) das suas arrecadações em cada Estado, para a mesma finalidade.

Acontece, porém, que as Caixas Econômicas já têm cerca de 80% (oitenta por cento) dos seus depósitos comprometidos, (2) e os Institutos pouco poderiam fornecer aos municípios dos Estados economicamente mais pobres.

(2) *Empréstimos aos Municípios* — HENRIQUE DODSWORTH — Parecer aprovado em sessão de 8/2/54, do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais.

O texto dessa lei dá margem a interpretações quanto ao critério de prioridade. Seria necessário que a sua regulamentação fixasse, sem deixar qualquer dúvida, que a prioridade proporcionada ao serviço de abastecimento de água seria efetiva para a seleção entre municípios e não somente entre os pedidos feitos por um mesmo município. Em outras palavras: se *n* municípios solicitassem empréstimos para o serviço de água e *m* para outras finalidades, estes últimos só seriam atendidos caso houvesse saldo dos recursos apropriados de acordo com a lei.

Está claro que a diluição, em face à variedade de serviços a serem atendidos (água, eletricidade, esgoto, hotéis, cais de atracação, matadouros, mercados, linhas de transporte, linhas telefônicas pontes e estradas) não permite a solução em massa, de nenhum desses problemas e, assim, embora sancionada e regulamentada, essa lei nunca foi cumprida.

Subscrito pelos então Deputados Oswaldo Trigueiro e Paulo Sarazate acha-se ainda em trânsito pelo Congresso um projeto de lei que dispõe sobre a concessão de auxílio aos municípios do "Polígono das Sêcas", para a instalação de seus serviços de água. O projeto fixa auxílios da União no valor de 70% (setenta por cento) do custo das obras, ficando os Municípios de obterem os restantes 30% (trinta por cento) em outras fontes. Esse auxílio está limitado até o máximo de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) por município, salvo no caso de se fazerem necessárias adutoras muito extensas.

"Embora a medida proposta vise dar aos recursos previstos no artigo 198 da Constituição Federal destinação consentânea com as suas finalidades, ela representa uma solução parcial para um problema de ordem geral, que se projeta por todo o país". (3)

Ainda à cata de uma solução adequada para o problema, o Governo Federal designou uma Comissão para elaborar um plano de modo a atender às necessidades de todo território nacional. Esse Plano (3) foi apresentado e aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República em Julho de 1953.

Depois de fazer um levantamento das necessidades nacionais nesse setor, a Comissão incumbida de elaborar o Plano, sugeriu que fossem mobilizados os recursos de diversas fontes a fim de perfazer, no período de 1953 a 1956, cerca de Cr\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de cruzeiros) anualmente. Esse montante proviria das Caixas Econômicas (Cr\$ 200.000.000,00), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (Cr\$ 100.000.000,00) Tesouro Nacional (Cr\$ 300.000.000,00) e Companhias de Seguros Privados e Capitalização Cr\$ 200.000.000,00).

O financiamento seria feito até o máximo de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) por Município, a juros de 8% (oito por cento) e prazo de 15 (quinze) anos ou 9% (nove por cento) e prazo de 20 (vinte) anos. Como garantia, seria entregue, pelas Prefeituras, 50% (cinquenta por cento) das respectivas quotas partes do imposto sobre a renda, devidas a cada município.

(3) Relatório da Comissão incumbida da elaboração do Plano Federal para Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água.

Esse plano procurou estabelecer um limite de população que diferia para várias áreas do país de modo a espraiair os benefícios por todo o Brasil. Previu ainda que, para as cidades cujos projetos exigissem mais de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para as obras, o Governo Federal concorreria com o excedente, como auxílio, na forma julgada mais conveniente na ocasião.

Ainda que tivesse esse Plano sido pôsto em andamento, apenas uns poucos, mais afortunados, foram aquinhoados. Dificuldades financeiras obrigaram ao Governo a restrição de despesas e, embora as operações de empréstimo possam ser realizadas com segurança financeira, não foi possível reunir os recursos de tôdas as organizações indicadas para participar do Plano.

Um exame das soluções já propostas revela, de início, que a maior dificuldade consiste em mobilizar grandes somas para atender às solicitações. Por isso pecam sempre todos os planos que se dispuserem a resolver o problema num espaço de tempo relativamente curto.

Além da falha pelo lado financeiro, há também a considerar as deficiências com pessoal especializado. A engenharia sanitária tem, no Brasil, um incremento relativamente recente e o número de técnicos especializados é reduzido. É necessário lembrar que a questão do abastecimento de água já deixou de ser um simples problema de hidráulica, para integrar-se no setor da saúde pública; é preciso, antes de tudo, que o sistema construído não venha a se tornar um distribuidor de doenças a domicílio. Daí terem sido devolvidos para correção mais de 80% dos projetos que se candidataram a empréstimos, de conformidade com o Plano Federal.

Também o aspecto da indústria nacional merece a atenção. A produção do parque industrial brasileiro no setor da engenharia sanitária ainda não está preparado para atender a uma grande procura. Os materiais básicos são, ainda hoje, entregues ao consumidor com prazos relativamente longos. Para os materiais de linha normal de produção esse prazo quase nunca é inferior a três meses, enquanto que para as encomendas especiais não há previsão.

Analisando, então, as falhas das propostas apresentadas procurou-se neste Plano, encontrar uma fórmula que corrigisse os erros observados. Essa fórmula pode ser assim esquematizada: a) planejamento a longo prazo e b) início em ritmo lento e aceleração à medida que as condições nacionais o permitam.

AValiação DOS RECURSOS E NECESSIDADES

O exame das dotações orçamentárias destinadas a obras de abastecimento público de água revela que a magnitude do problema é suficientemente apercibida por todos. As despesas nesse setor dão mostra de que os nossos homens públicos estão interessados em atender a esse requisito indispensável à vida nas comunidades.

No Quadro I estão distribuídas as verbas orçamentárias de acordo com os vários anexos do Orçamento Geral da União, enquanto que no Quadro II essa distribuição é feita por áreas.

QUADRO I

DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA OBRAS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA DISTRIBUÍDAS CONFORME OS ORÇAMENTOS GERAIS DA UNIÃO

ANO	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	M. E. S. Água	MINISTÉRIO DA SAÚDE		PLANO SALTE Engenharia Sanitária (*)	MIN. JUSTIÇA	MIN. VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS		AMAZÔNIA	S. FRANCISCO
			Engenharia Sanitária (*)	Água			Outras Áreas	Polygono das Secas		
1953	1.350.000,00	12.653.000,00	—	—	20.000.000,00	10.500.000,00	29.150.000,00	63.000.000,00	9.420.000,00 ^(**)	17.000.000,00
1954	—	—	50.000.000,00	—	—	7.106.000,00	13.500.000,00	63.500.000,00	69.450.000,00	27.780.534,00
1955	—	—	5.000.000,00	50.030.000,00	—	3.700.000,00	7.800.000,00	83.000.000,00	66.210.000,00	37.000.000,00

(*) — Sem especificação por serviço porém geralmente gasto em abastecimento de água.

(**) — No orçamento do M.E.S.

QUADRO II

DISTRIBUIÇÃO POR ÁREAS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA ABASTECIMENTO DE ÁGUA

ANO	S. FRANCISCO	AMAZÔNIA	POLÍGONO DAS SECAS	OUTRAS ÁREAS	TOTAL
1953	17.000.000,00	9.420.000,00	60.000.000,00	64.700.000,00	170.120.000,00
1954	27.780.534,00	69.450.000,00	63.500.000,00	70.600.000,00	215.830.534,00
1955	37.000.000,00	66.210.000,00	83.000.000,00	66.500.000,00	246.710.000,00
Média	27.260.178,00	48.360.000,00	68.833.333,33	67.266.667,00	210.886.844,00

A apresentação do Quadro II se faz necessária em face dos dispositivos constitucionais que obrigam a aplicação de certa porcentagem da receita nacional em áreas definidas. Em virtude desses mesmos dispositivos, torna-se necessária a elaboração de quatro esquemas de financiamento, sendo 3 para aquelas áreas por êles beneficiadas e outro para as demais. O ideal seria um esquema único, com agregamento de todos os fundos disponíveis pois, assim, em menos de 15 anos, seria possível atender a tôdas as sedes municipais do país (cêrca de 2.400), conforme aponta o Plano adiante proposto.

No Quadro III, acham-se distribuídos, por Estados, os municípios das áreas beneficiadas com dotações constitucionais, enquanto que o Quadro IV é apresentado o número de municípios com e sem serviço de abastecimento público de água, distribuídos pelas diferentes áreas.

QUADRO III

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM FUNÇÃO DAS DOTAÇÕES CONSTITUCIONAIS

UNIDADES FEDERATIVAS	P.V.E.A.	C.V.S.F.	POLÍGONO DAS SÊCAS	SEM DOTA- ÇÕES CONSTI- TUCIONAIS	TOTAL
Amazonas.....	25	—	—	—	25
Pará.....	59	—	—	—	59
Maranhão.....	61	—	—	—	72
Piauí.....	—	—	—	11	72
Ceará.....	—	—	47	2	49
Rio Grande do Norte.....	—	—	78	1	79
Paraíba.....	—	—	47	1	48
Pernambuco.....	—	—	41	—	41
Alagoas.....	—	30	67 (1)	23	90
Sergipe.....	—	16	16 (2)	14	37
Bahia.....	—	12	14 (3)	21	42
Espírito Santo.....	—	42	91 (4)	53	150
Rio de Janeiro.....	—	—	—	36	36
São Paulo.....	—	—	—	56	56
Paraná.....	—	—	—	369	369
Santa Catarina.....	—	—	—	80	80
Rio Grande do Sul.....	—	—	—	52	52
Mato Grosso.....	19	—	—	92	92
Goiás.....	29	—	—	16	35
Minas Gerais.....	—	1	—	47	77
Território do Rio Branco.....	—	109	—	—	—
Território do Amapá.....	2	—	17 (5)	276	388
Território do Acre.....	4	—	—	—	2
Território de Guaporé.....	7	—	—	—	4
Território de Fernando Noronha.....	2	—	—	—	7
Distrito Federal.....	—	—	—	—	2
	—	—	—	1	1
	208	210	418	1.147	1.894

(1) 30 estão na área da C.V.S.F.

(2) 9 estão na área da C.V.S.F.

(3) 5 estão na área da C.V.S.F.

(4) 36 estão na área da C.V.S.F.

(5) 14 estão na área da C.V.S.F.

No preparo dos Quadros III e IV usou-se os dados fornecidos pelo Anuário Estatístico para 1954, publicado pelo I.B.G.E.

Quanto ao número de cidades com sistema de abastecimento público de água, foi feita uma estimativa cujo resultado apromixa-se bastante do total fornecido no mesmo Anuário Estatístico.

No que diz respeito à população, observa-se que, segundo o recenseamento de 1950, havia cerca de 12.000.000 habitantes, nas zonas urbanas e suburbanas de 1870 municípios, ou seja o total de municípios brasileiros exclusive as capitais. Assim sendo, o número de habitantes nas sedes municipais é de, aproximadamente, 6.300.

Em face dos preços atuais, o custo médio de um serviço de abastecimento de água instalado, com o sistema de distribuição completo, é de Cr\$ 1.000,00 *per capita* e, conseqüentemente, o custo médio por cidade é da ordem de Cr\$ 6.300.000,00. Note-se que uma estimativa feita nessa base é bastante conservadora pois os 409 municípios com sistema instalado (Quadro IV) são de ordem populacional relativamente grande, devendo a média de habitantes nos restantes ser inferior a 6.000. Em virtude de não se dispôr de lados precisos, será usado o valor de Cr\$ 6.000.000,00 para o custo médio dos serviços.

QUADRO IV

**ESTIMATIVA DA DISTRIBUIÇÃO DAS CIDADES COM
RELAÇÃO À EXISTÊNCIA DE SISTEMA PÚBLICO
DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA**

Á R E A S	COM ABASTECIMENTO	SEM ABASTECIMENTO
P.V.E.A.....	21	187
C.V.S.F.....	31	179
Polígono das Secas....	34	384
Outras Áreas.....	323	829
SOMA.....	409	1.579

Observação: 94 cidades aparecem em comum, tanto na área da C.V.S.F. como na área do Polígono das Secas. Assim sendo, o verdadeiro número de cidades com abastecimento é 401 enquanto que 1.493 não dispõem de sistema público.

Considerando que a rede de distribuição pode ser executada por etapas anuais, é possível fixar o montante de financiamento em Cr\$ 5.000.000,00, deixando o restante para ser atendido, progressivamente, com os recursos adiante indicados.

O PLANO

Um estudo da distribuição das dotações revela que, na grande maioria dos casos, o montante para cada cidade não ultrapassa a Cr\$ 500.000,00. Dessa forma, a administração das obras torna-se bastante onerosa pois o canteiro de serviço deve ser mantido por todo o período de trabalho, fatalmente grande. Além disso, nenhuma companhia construtora especializada em engenharia

sanitária poderá se interessar por essas pequenas obras, caindo elas em mãos quase sempre inexperientes, com os prejuízos conseqüentes. Daí procurar-se, neste Plano, através de um critério de prioridade, concentrar as verbas, permitindo a execução dos serviços num prazo relativamente curto.

Prosseguindo o sistema de doações, embora concentrando as verbas, vê-se, comparando os montantes disponíveis (Quadro II) com o número de municípios nas diversas áreas (Quadro IV), que o tempo para atender às solicitações seria excessivamente longo.

Daí, então, propõe-se no presente Plano que o Governo Federal passe a emprestar, sem juros, importâncias pouco superiores aquelas já despendidas.

Dessa forma ele passaria a contribuir também para o serviço com uma importância equivalente aos juros sobre o montante do empréstimo, por toda a duração do Plano. Essa participação do Governo, plenamente justificada pela sua função social, será facilmente superada pelas vantagens econômicas oriundas da melhoria das condições sanitárias nas cidades beneficiadas.

Para o andamento do Plano, recomenda-se as seguintes providências e normas:

a) O Governo Federal fará constar, anualmente, em seu orçamento, as seguintes importâncias, para financiamento da construção de sistemas municipais de abastecimento de água, em substituição às doações que atualmente faz de maneira dispersiva:

	Cr\$
1. Bacia do S. Francisco.	40.000.000,00
2. Bacia do Amazonas.	60.000.000,00
3. Polígono das Sêcas.	80.000.000,00
4. Outras Áreas.	100.000.000,00

b) Será financiado, mediante contrato, até o limite de Cr\$ 5.000.000,00, para cada município, sem juros, ao prazo máximo de 10 anos e mínimo de 5 anos.

c) A Municipalidade dará, como garantia dêsse empréstimo, até o máximo de 50% da quota parte do impôsto sobre a renda, devida anualmente a cada município, mediante passagem ao órgão controlador do Plano, de procuração em causa própria para receber, do Governo, essa quota.

d) Para os serviços, cujos orçamentos exijam mais de Cr\$ 5.000.000,00, o Governo Federal só fará o contrato de financiamento com as Municipalidades que comprovem a disponibilidade de recursos para a conclusão das obras projetadas.

e) Nenhum serviço será financiado sem que o projeto das obras tenha sido previamente aprovado pelo órgão controlador do Plano. Para essa aprovação serão considerados o aspecto técnico do sistema, a sua operação, a estabilidade econômica da organização a ser dada ao serviço e o prazo previsto para a saturação da capacidade do sistema projetado.

f) Será facultada à Prefeitura, lançar mão de empréstimo com organizações públicas ou privadas para assegurar a conclusão das obras, mediante a garantia de uma taxa de melhoria ou outra julgada adequada.

g) Terão prioridade absoluta, sobre os demais, os municípios que não disponham de nenhum serviço público de abastecimento de água instalado. As solicitações para ampliação, reforma ou melhoramentos só serão atendidas no caso de haver saldo disponível em qualquer tempo.

No Quadro V, encontra-se o cálculo feito para crescimento do imposto sobre a renda, conforme consta do relatório do Plano Federal de Financiamento de Sistemas Municipais de Abastecimento de Água, apresentado à Presidência da República, em Julho de 1953.

QUADRO N.º V

ESTIMATIVA DAS ARRECADAÇÕES DO IMPÔSTO DE RENDA NOS PRÓXIMOS 30 ANOS (*)

ANOS	ARRECADAÇÃO ESTIMADA 1.000,00	TAXA DE CRESCIMENTO	QUOTA DESTINADA AOS MUNICÍPIOS	
			Total 1.000,00	Para cada Município (1)
	Cr\$		Cr\$	Cr\$
1953.....	11.550.000,00	10%	999.399,00	520.520,00
1954.....	12.705.000,00	10%	1.155.000,00	601.562,00
1955.....	13.975.500,00	10%	1.270.500,00	661.719,00
1956.....	15.373.050,00	10%	1.397.550,00	727.890,00
1957.....	16.910.355,00	10%	1.537.305,00	800.745,00
1958.....	18.601.390,00	10%	1.691.035,00	(sic) 968.823,00
1959.....	20.461.529,00	10%	1.860.139,00	(sic) 1.065.703,00
1960.....	22.507.681,00	10%	2.046.152,00	1.065.703,00
1961.....	24.758.449,00	10%	2.250.768,00	1.172.276,00
1962.....	26.758.450,00	8,07%	2.475.844,00	1.289.500,00
1963.....	28.758.450,00	7,47%	2.675.845,00	1.365.225,00
1964.....	30.758.450,00	6,95%	2.875.845,00	1.467.265,00
1965.....	32.758.450,00	6,50%	3.075.845,00	1.569.306,00
1966.....	34.758.450,00	6,10%	3.275.845,00	1.671.347,00
1967.....	36.758.450,00	5,75%	3.475.845,00	1.773.388,00
1968.....	38.758.450,00	5,44%	3.675.845,00	1.875.428,00
1969.....	42.796.373,00	5%	3.875.845,00	1.977.472,00
1970.....	44.896.373,00	5%	4.279.637,00	2.183.488,00
1971.....	46.996.373,00	5%	4.489.637,00	2.290.631,00
1972.....	49.096.373,00	5%	4.699.637,00	2.397.774,00
1973.....	49.196.373,00	5%	4.909.637,00	2.454.819,00
1974.....	53.296.373,00	5%	5.119.637,00	2.559.819,00
1975.....	55.396.373,00	5%	5.329.637,00	2.664.819,00
1976.....	57.496.373,00	5%	5.539.637,00	2.769.819,00
1977.....	59.596.373,00	5%	5.749.637,00	2.874.819,00
1978.....	61.696.373,00	5%	5.959.637,00	2.979.819,00
1979.....	63.796.373,00	5%	6.169.637,00	3.084.819,00
1980.....	65.896.373,00	5%	6.379.637,00	3.189.819,00
1981.....	67.996.373,00	5%	6.589.637,00	3.294.819,00
1982.....	70.096.373,00	5%	6.799.637,00	3.399.819,00
1983.....	—	—	7.009.637,00	3.504.819,00

(1) — Cálculo feito nas seguintes bases:

De 1953 a 1962 — 1920 municípios

De 1963 a 1972 — 1960 municípios

De 1973 a 1983 — 2000 municípios

(*) — Copiado do Relatório da Comissão incumbida de elaborar o Plano Federal de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República em Julho de 1953.

IMFÔSTO DE RENDA DESDE 50% ATÉ 35%

40% de 1972 A 1974; 35% de 1975 A 1977)

[illegible]

O Quadro VI acumula parte da quota do imposto sobre a renda até completar Cr\$ 5.000.000,00, com início nos diversos anos do Plano. Observe-se que, a partir do ano de 1969, as importâncias a acumular representam menos de 50% da quota-parte do imposto, de modo a completar Cr\$ 5.000.000,00 no prazo mínimo de 5 anos.

A eleição das quantidades com as quais o Governo Federal deverá concorrer para cada esquema do Plano, foi feita tendo-se em vista o número de municípios a serem atingidos, a duração do Plano e, principalmente, o montante atualmente já despendido em cada área.

No caso do São Francisco, a despesa prevista para o ano de 1955 é de Cr\$ 37.000.000,00 e o número de municípios da região é de 210, dos quais cerca de 179 não dispõem de serviço instalado. Com a fixação da contribuição no valor de Cr\$ 40.000.000,00 será possível atender a 206 cidades no prazo de 12 anos.

Já para a Amazônia, de acordo com o Quadro IV, será necessário atender a 187 municípios. Como a despesa atual já atinge a Cr\$ 66.210.000,00, fixou-se o montante anual em Cr\$ 60.000.000,00, permitindo, dessa forma, beneficiar a 217 cidades em 10 anos.

Para o Polígono das Sêcas, com 384 municípios sem serviço instalado, a contribuição do Governo foi reduzida de Cr\$ 83.000.000,00 para Cr\$..... 80.000.000,00. Isso permitirá atender a 413 cidades em 12 anos.

Para as demais áreas do país, entretanto, faz-se necessário aumentar, mais acentuadamente, a verba atualmente despendida de modo a dar o Plano um início atraente. Caso a verba inicialmente disponível fôsse menor haveria o risco de não ser atendida, pelo menos uma cidade em cada Estado. Assim é que as dotações orçamentárias deverão passar de Cr\$ 66.500.000,00 para Cr\$ 100.000.000,00. Isso permitirá atender a 938 cidades em 16 anos.

Em resumo, no prazo máximo de 16 anos, seria 1.774 o número de cidades beneficiadas. O crescimento do número de municípios em cada área, poderia ser perfeitamente atendido por uma prorrogação dos prazos dos respectivos esquemas.

A fim de explicar o mecanismo de financiamento do Plano, será discutido apenas um esquema, de vez que o desenvolvimento é o mesmo para todos.

No Quadro IX acha-se esquematizado o Plano para o Polígono das Secas. No primeiro ano, contando-se apenas com a dotação do Governo, serão atendidas 16 cidades à razão de Cr\$ 5.000.000,00 cada uma. Essas 16 cidades pagarão, como amortização, 50% da sua quota do imposto sobre a renda, perfazendo o total de Cr\$ 6.405.424,00. Para o ano seguinte, somando esse valor com a contribuição anual do Governo ter-se-á Cr\$ 86.405.424,00, o que dará para financiar Cr\$ 5.000.000,00 a 17 novas cidades, ficando um saldo de Cr\$ 1.405.424,00. Nesse mesmo ano já haverá 33 cidades amortizando os empréstimos com 50% das respectivas quotas do imposto sobre a renda, com um total de Cr\$ 14.532.309,00.

No ano seguinte, o montante disponível para aplicação será composto da contribuição do Governo (Cr\$ 80.000.000,00), das quotas de amortização (Cr\$ 14.532.309,00) e mais o saldo do ano anterior (Cr\$ 1.405.424,00), per-

fazendo um total de (Cr\$ 95.937.733,00), o que dará para atender a 19 novas cidades.

No ano de 1965, ou seja 9 anos após o início do Plano, as primeiras 16 cidades entregarão menos de 50% da quota do impôsto sôbre a renda de modo a não ultrapassar o montante do empréstimo, o mesmo acontecendo em 1966 com as cidades cujos serviços tiveram início em 1958 e 1959.

Assim prossegue o Plano até estarem atendidas tôdas as cidades. Caso êsse benefício seja estendido às vilas, será necessário reduzir a porcentagem da quota do impôsto sôbre a renda de modo a manter o prazo mínimo de cinco anos para amortização. Isso poderá ser constatado no exame do Quadro VI e se verifica no esquema para Outras Áreas, a partir do ano de 1969.

Terminado o Plano, o Govêrno continuará a receber das Prefeituras a amortização dos empréstimos feitos e, em cinco anos, recuperará todo o montante despendido. Caso seja julgado conveniente, o mesmo sistema poderá ser adotado para outras obras municipais consideradas de interesse geral.

É importante frisar que os esquemas propostos não são rígidos: êles permitem atender a um aumento ou diminuição de atividades em função dos recursos de que se disponha no momento, avançando ou recuando o prazo necessário para atender a tôdas as cidades.

Para facilidade de cálculo e apresentação, considerou-se como prazo de construção de cada serviço, o período de um ano. Entretanto, se êsse prazo fôr ampliado para o dôbro, o seu término será acelerado desde que as Prefeituras concordem em pagar, a partir do início das obras, a amortização do empréstimo. Propõe-se, porém, que, para maior segurança, sejam obedecidos os esquemas apresentados no quadro VII, VIII, IX e X.

Há, ainda, a possibilidade de que, em função da desvalorização da moeda nacional, sejam os esquemas reajustados através da ampliação do montante do empréstimo. Neste caso, com o crescimento normal da renda nacional, as atuais dotações perderão a mesma significação de hoje e poderão ser também ampliadas.

É possível, ainda, que, em determinada época, a União deseje apressar os trabalhos e dote o Plano com melhores recursos. Se isso acontecer o esquema será facilmente ajustado e o prazo previsto reduzido.

EXECUÇÃO DO PLANO

Por maiores que sejam as facilidades e vantagens apresentadas, nada será conseguido se o órgão controlador não estiver técnica e administrativa-mente preparado para a tarefa. O seu corpo de técnicos necessita de ter experiência capaz de indicar as soluções mais compatíveis com a comunidade a ser atendida.

Os resultados a serem auferidos estarão na dependência da capacidade das Prefeituras manterem o sistema construído. É indispensável o conhecimento das condições sócio-econômicas do interior brasileiro, para que o serviço não venha a constituir um verdadeiro "elefante branco" para as Municípios; é preciso que as instalações executadas não sejam meros monumentos

indicativos de administrações passadas. Qualquer serviço que exija técnicas e verbas superiores às capacidades administrativa e financeira do Município, estará fadado ao fracasso.

QUADRO IX
POLÍGONO DAS SÊCAS — ESQUEMA DE FINANCIAMENTO

ANO	PARCELA DAS QUOTAS DO IMPÓSTO DE RENDA	MONTANTE A APLICAR	N.º DE CIDADES		ARRECADAÇÃO	SALDO DO FINANCIAMENTO
	(1)		ANUAL	ACUM.		
	50%	(2)			(5)	(6)
	Cr\$	Cr\$			(3)	(4)
1957.....	400.339,00	80.000.000,00	16	16	6.405.424,00	—
1958.....	440.373,00	86.405.424,00	17	33	14.532.309,00	1.405.424,00
1959.....	484.412,00	95.937.733,00	19	52	25.189.424,00	937.733,00
1960.....	532.852,00	106.127.157,00	21	73	38.898.196,00	1.127.157,00
1961.....	586.138,00	120.025.353,00	24	97	56.855.386,00	25.353,00
1962.....	644.750,00	136.880.739,00	27	124	79.949.000,00	1.880.739,00
1963.....	682.613,00	161.829.739,00	32	156	106.487.628,00	1.829.739,00
1964.....	733.633,00	188.317.367,00	37	193	141.591.169,00	3.317.367,00
1965.....	784.653,00	224.908.536,00	44	237	181.326.553,00	4.908.536,00
1966.....	835.674,00	266.235.089,00	53	274	211.238.235,00	1.235.089,00
1967.....	886.694,00	292.473.324,00	58	296	244.334.557,00	2.473.324,00
1968.....	937.714,00	326.807.881,00	65	316	282.662.887,00	1.807.881,00
1969.....	988.736,00	—	—	289	285.744.704,00	—
1970.....	1.091.744,00	—	—	220	240.183.680,00	—
1971.....	1.145.316,00	—	—	176	201.575.616,00	—
1972.....	1.198.887,00	—	—	65	77.927.655,00	—

413

Explicações — Coluna 1 — Parte da quota anual do imposto sobre a renda.
 Coluna 2 — Contribuição de Cr\$ 80.000.000,00 do Governo Federal mais a arrecadação (Col. 5) e mais o saldo de financiamento (Col. 6).
 Coluna 3 — Número de cidades beneficiadas no ano.
 Coluna 4 — Número de cidades contribuindo durante o ano.
 Coluna 5 — Arrecadação (Col. 1 × Col. 4).
 Coluna 6 — Diferença entre o montante disponível e o aplicado.
 Coluna 2 — (Col. 3 × Cr\$ 5.000.000,00)

O apoio das altas esferas administrativas e legislativas do país é outra condição de sucesso. O órgão controlador deverá merecer a confiança dos homens públicos de modo a ficar aliviado de um excesso de formalidades burocráticas. Deverá êle, também, estar capacitado, por lei, a movimentar as quotas de amortização dos empréstimos. Caso essas quotas sejam recolhidas aos cofres gerais da União, dificilmente voltarão elas a serem aplicadas nos Planos propostos. Basta que se note o montante a ser utilizado depois da primeira década, para se sentir que êle constituirá, sempre, um atrativo para outros empreendimentos julgados, talvez, na ocasião, mais vantajosos.

Outra condição de sucesso está na entrega, por parte da União, das quotas anuais de cada esquema. O parcelamento dessa verba, bem como o seu atraso, influirá, ponderavelmente, na programação dos trabalhos e, conseqüentemente, no prazo e número de cidades constantes do Plano.

Em face do exposto, recomenda-se que os encargos dêste Plano sejam distribuídos entre as Comissões de Valorização já criadas e, nas áreas não atendidas por elas, entre um órgão técnico do Governo, que disponha de número suficiente de técnicos em engenharia sanitária, e uma organização bancária, oficial ou oficiosa, com agências em tôdas as capitais estaduais.

QUADRO VII

BACIA DO SÃO FRANCISCO — ESQUEMA DE FINANCIAMENTO

ANO	PARCELA DAS QUOTAS DO IMPOSTO DE RENDA	MONTANTE A APLICAR	N.º DE CIDADES		ARRECADAÇÃO	SALDO DO FINANCIAMENTO
	(1)		ANUAL	ACUM.		
	50%					
	Cr\$	Cr\$	(3)	(4)	Cr\$	Cr\$
1957.....	400.339,00	40.000.000,00	8	8	3.202.712,00	—
1958.....	440.737,00	43.202.712,00	8	16	7.045.968,00	3.202.712,00
1959.....	484.412,00	50.248.680,00	10	26	12.594.712,00	248.680,00
1960.....	532.852,00	52.843.392,00	10	36	19.182.672,00	2.843.392,00
1961.....	586.138,00	62.026.064,00	12	48	28.134.624,00	2.026.064,00
1962.....	644.750,00	70.160.688,00	14	62	39.974.500,00	160.688,00
1963.....	682.613,00	80.135.188,00	16	78	53.243.814,00	135.188,00
1964.....	733.633,00	93.379.002,00	18	96	70.428.768,00	3.379.002,00
1965.....	784.653,00	113.807.770,00	22	118	90.270.950,00	3.807.770,00
1966.....	835.674,00	134.078.720,00	26	136	105.003.630,00	4.078.720,00
1967.....	886.694,00	149.082.350,00	29	147	121.624.088,00	4.082.350,00
1968.....	937.714,00	165.706.438,00	33	158	141.078.578,00	706.438,00
1969.....	988.736,00	—	—	144	125.774.640,00	—
1970.....	1.091.744,00	—	—	110	108.537.110,00	—
1971.....	1.145.316,00	—	—	88	76.299.064,00	—
1972.....	1.198.887,00	—	—	33	27.604.170,00	—
			206			

Explicações — Coluna 1 — Parte da quota anual do imposto sobre a renda.
 Coluna 2 — Contribuição de Cr\$ 40.000.000,00 do Governo Federal mais a arrecadação (Col. 5) e mais o saldo de financiamento (Col. 6)
 Coluna 3 — Número de cidades beneficiadas no ano.
 Coluna 4 — Número de cidades contribuindo durante o ano.
 Coluna 5 — Arrecadação (Col. 1 × Col. 4)
 Coluna 6 — Diferença entre o montante disponível e o aplicado;
 Coluna 2 — (Col. 3 × Cr\$ 5.000.000,00).

No caso das Comissões de Valorização, a justificativa é evidente dado o fato de que elas são as responsáveis pelo desenvolvimento regional, tendo todas as facilidades para movimentar as verbas.

Já nas áreas que não dispõem de um órgão único, centralizador de investimentos federais, caberia, provavelmente, às Caixas Econômicas ou Banco do Brasil fazerem o papel de agente pagador e arrecadador, mediante estreita colaboração com o órgão técnico apontado como controlador do Plano.

Naturalmente que essas organizações bancárias seriam oneradas com um novo encargo, merecendo serem indenizadas pelas despesas com a movimentação do numerário. Acontece, porém, que as despesas com o Plano não serão imediatas em relação ao depósito das verbas e estas renderão juros enquanto permanecerem nos cofres bancários. Diante disso, propõe-se que o Plano seja creditado da diferença entre o montante dos juros normais para depósitos de retirada imediata e o custo da movimentação do dinheiro. Essa parcela não foi considerada no esquema de financiamento, servindo para reforçar o Plano.

Dessa forma várias vantagens seriam alcançadas. Entre elas, não seria criado nenhum novo órgão ou comissão administrativa, ou seja, nenhum ônus adicional para o Governo. A descentralização dos órgãos pagadores e técnico — este último pela fixação de escritórios regionais — levaria a fiscalização para as proximidades das obras, reduzindo os movimentos burocráticos,

QUADRO VIII

BACIA AMAZÔNICA — ESQUEMA DE FINANCIAMENTO

ANO	PARCELA DAS QUOTAS DO IMPÓSTO DE RENDA	MONTANTE A APLICAR	N.º DE CIDADES		ARRECADAÇÃO	SALDO DO FINANCIAMENTO
	(1)		ANUAL	ACUM.		
	50%	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Cr\$	Cr\$			Cr\$	Cr\$
1957.....	400.339,00	60.000.000,00	12	12	4.804.068,00	—
1958.....	442.373,00	64.804.068,00	12	24	10.568.952,00	4.804.068,00
1959.....	484.412,00	75.373.020,00	15	39	18.892.068,00	373.020,00
1960.....	532.852,00	79.265.088,00	15	54	28.774.008,00	4.265.088,00
1961.....	586.138,00	93.039.096,00	18	72	42.201.936,00	3.039.096,00
1962.....	644.750,00	105.241.032,00	21	93	59.961.750,00	241.032,
1963.....	682.613,00	120.202.782,00	24	117	79.865.721,00	202.782,00
1964.....	733.633,00	140.068.503,00	28	145	106.376.785,00	68.503,00
1965.....	784.653,00	166.445.288,00	33	178	136.191.078,00	1.445.288,00
1966.....	835.674,00	197.636.366,00	39	205	158.341.119,00	2.636.366,00
1967.....	886.694,00	—	—	178	157.831.532,00	—
1968.....	937.714,00	—	—	145	135.968.530,00	—
1969.....	988.736,00	—	—	124	122.603.264,00	—
1970.....	1.091.744,00	—	—	72	78.605.568,00	—
1971.....	1.145.316,00	—	—	39	44.669.824,00	—
			217			

Explicações — Coluna 1 — Parte da quota anual do imposto sobre a renda.
 Coluna 2 — Contribuição de Cr\$ 60.000.000,00 do Governo Federal mais a arrecadação (Col 5) e mais o saldo de financiamento (Col. 6)
 Coluna 3 — Número das cidades beneficiadas no ano.
 Coluna 4 — Número de cidades contribuindo durante o ano.
 Coluna 5 — Arrecadação (Col. 1×Col. 4).
 Coluna 6 — Diferença entre o montante disponível e o aplicado;
 Coluna 2 — (Col. 3× Cr\$ 5.000.000,00).

ganhando tempo e, conseqüentemente, aliviando o custo das obras. A descentralização técnica é indispensável para a verificação “in loco” dos projetos apresentados e fiscalização das obras.

Essa fiscalização deverá ser exercida pela Prefeitura Municipal e, supletivamente, pelo órgão controlador ou comissão de valorização. Todo pagamento, seja de mão de obra, material ou equipamento, feito pelas Caixas Econômicas ou Agências do Banco do Brasil, deverá ser previamente autorizado pelo fiscal da Prefeitura e pelo fiscal do órgão controlador ou das Comissões de Valorização.

Caberá ao Poder Legislativo autorizar ao Órgão Controlador e Comissões de Valorização a receber a re aplicar, dentro do Plano, as amortizações pagas pelas Prefeituras, formando, dêsse modo, um fundo rotativo.

PEDIDOS DE FINANCIAMENTO

Os pedidos de financiamento para determinado ano serão apresentados, juntamente com os respectivos projetos, devidamente aprovados, até o último dia útil do ano anterior, obedecendo a normas a serem posteriormente elaboradas. Os pedidos não atendidos durante determinado ano serão considerados válidos para o ano seguinte, guardando, entre si, a ordem de apresentação e encabeçando a nova lista de ordem cronológica.

QUADRO X
OUTRAS ÁREAS — ESQUEMA DE FINANCIAMENTO

ANO	PARCELAS DAS QUOTAS DO IMPOSTO DE RENDA (1)			MONTANTE A APLICAR (2)	N.º DE CIDADES		ARRECADAÇÃO (5)	SALDO DO FI- NANCIAMENTO (6)
	40%	45%	50%		Anual (3)	Acum. (4)		
	Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$			Cr\$	Cr\$
1957.....			400.339	100.000.000	20	20	8.006.780	—
1958.....			440.373	108.006.780	21	41	18.055.293	3.006.780
1959.....			484.412	121.062.073	24	65	31.486.780	1.062.073
1960.....			532.852	132.548.853	26	91	48.489.532	2.548.853
1961.....			586.138	151.038.385	30	121	70.922.698	1.038.385
1962.....			644.750	171.961.083	34	155	99.936.250	1.961.083
1963.....			682.613	201.897.333	40	195	133.109.535	1.897.333
1964.....			733.633	235.006.868	47	242	177.539.186	6.868
1965.....			784.653	277.546.054	55	297	227.246.681	2.546.054
1966.....			835.674	329.792.735	65	342	263.740.050	4.792.735
1967.....			886.694	368.532.785	73	370	305.589.948	3.532.785
1968.....			937.714	409.122.733	81	395	353.202.176	4.122.733
1969.....		889.862	988.736	457.324.909	91	452	396.068.570	2.324.909
1970.....		982.569	1.091.744	498.393.479	99	464	456.939.141	3.393.479
1971.....		1.030.784	1.145.316	560.332.620	112	521	500.874.010	332.620
1972.....	959.109	1.078.998	1.198.887	601.206.630	120	503	508.706.166	1.206.630
1973.....	981.927	1.104.668	—	—	—	422	451.440.976	—
1974.....	1.023.927	1.151.918	—	—	—	331	365.925.938	—
1975.....	1.065.927	1.199.168	—	—	—	232	262.218.056	—
1976.....	1.107.927	—	—	—	—	120	132.951.240	—
					938			

Explicações — Coluna 1 — Parte da quota anual do imposto sobre a renda.
 Coluna 2 — Contribuição de Cr\$ 100.000.000,00 do Governo Federal mais a arrecadação (Col. 5) e mais o saldo de financiamento (Col. 6).
 Coluna 3 — Número de cidades beneficiadas no ano.
 Coluna 4 — Número de cidades contribuindo durante o ano.
 Coluna 5 — Arrecadação — (Col. 1 × Col. 4).
 Coluna 6 — Diferença entre o montante disponível e o aplicado;
 Coluna 2 — (Col. 3 × Cr\$ 5.000.000,00).

Ainda no primeiro trimestre de cada ano, serão assinados os contratos de financiamento, depois de satisfeitas, pelas Prefeituras, tôdas as exigências do Plano.

Em qualquer época, o órgão controlador do Plano deverá estar pronto para examinar, aprovando ou recusando, os projetos apresentados. Neste último caso, o parecer emitido deverá indicar tôdas as correções e modificações a serem introduzidas no projeto. Para efeito de prioridade será considerada a data da apresentação do projeto julgado satisfatório.

DISTRIBUIÇÃO E PRIORIDADE

Considerando que cada área a ser atendida pelos quatro esquemas, abrange várias unidades da Federação, é necessário distribuir os benefícios a cada uma dessas. Assim, será atendida pelo menos uma cidade por ano, em cada área de cada Estado ou Território. Pôsto isso, a distribuição será feita proporcionalmente ao número de solicitações recebidas de cada unidade federativa, em relação ao total de solicitações para a área. Exemplificando:

Suponha-se que, em determinado ano, o montante disponível para um esquema que abranja cinco Estados, permita financiar 12 cidades e, assim, depois de distribuídas as cinco primeiras (uma para cada Estado) restariam

sete. Essas seriam distribuídas em função da porcentagem de solicitações relativas a cada Estado.

ESTADO	NÚMERO DE SOLICITAÇÕES	% DE SOLICITAÇÕES	% x 7	NÚMERO DE CIDADES ATENDIDAS
A.....	6	26,1	1,827	2 + 1
B.....	8	34,8	2,436	2 + 1
C.....	5	21,7	1,519	2 + 1
D.....	3	13,0	,910	1 + 1
E.....	1	4,4	,308	1
TOTAL.....	23	100,0		

Note-se que os Estados A, B e C terão o mesmo número de cidades atendidas em virtude da distribuição das frações por aqueles com maiores percentagens.

Alguns Estados são beneficiados por mais de um esquema. Assim, eles terão no mínimo tantas cidades beneficiadas quantos forem os esquemas que atuem naqueles Estados. No caso de Sergipe, por exemplo, atualmente serão atendidas no mínimo três cidades: uma pelo Plano do São Francisco, uma pelo Polígono das Sêcas e outra pelo esquema relativo a Outras Áreas.

Determinado o número de cidades a serem beneficiadas em cada Estado ou território, é indispensável o estabelecimento de um critério de prioridade, estribado em bases que permitam uma relativa facilidade na seleção daquelas a serem beneficiadas. Esse critério deverá levar em consideração apenas os dados cujo levantamento esteja ao alcance de todas as Municipalidades. Assim, por exemplo, os índices de morbi-mortalidade, por doenças de origem hídrica, não poderão ser considerados pois, embora sejam eles a maior justificativa para a construção de obras de abastecimento de água, não se encontram determinados para todas as cidades brasileiras.

Para justificar a riqueza de uma cidade ou município, o valor da produção reflete bem melhor que a arrecadação municipal. Entretanto, essa última é de comprovação muito mais fácil e, conseqüentemente mais indicada.

Para mostrar a ordem de grandeza da população é preferível tomar-se o número de prédios em lugar do número de habitantes. Os dados demográficos disponíveis, levantados em cada decênio, não permitem um cálculo com precisão satisfatória para um determinado ano, pois as pequenas comunidades são rápida e profundamente afetadas pela instalação de melhoramentos, como estradas de rodagem, energia elétrica, etc. Enquanto isso, o número de prédios nas cidades pode ser obtido, anualmente pelas próprias Prefeituras.

Assim, são os seguintes os fatores a serem considerados no critério de prioridade:

- a) Número de prédios nas áreas urbana e suburbana da cidade.
- b) Média das arrecadações municipal durante os três últimos anos.

c) Ordem cronológica da apresentação do pedido de financiamento, acompanhado do respectivo projeto já aprovado.

d) Interêsse estratégico.

Cabe, agora, indicar quais os fatores que serão considerados para a classificação das cidades, de acordo com o interêsse estratégico. Foram selecionados 10 itens, os quais, para simplicidade de trabalho ficam considerados de igual valor. São eles:

1. Município de fronteira
2. Pôrto de mar
3. Entroncamento ferroviário, rodoviário ou rodoferroviário
4. Campo de pouso para aeronaves comerciais
5. Sede de corpos das forças armadas
6. Centro industrial.
7. Sede de unidades sanitárias polivalentes e hospitalares
8. Local de grandes agrupamentos temporários como, cidades de peregrinação, estações balneárias, etc.
9. Incidência comprovada de endemias de origem hídrica
10. Pôrto de rio com navegação comercial.

Evidentemente o mérito dos diferentes itens do critério de prioridade impõe a adoção de um sistema de pesos, de acordo com suas importâncias relativas. Propõe-se, então, a adoção dos seguintes valores:

Número de prédios.	5
Arrecadação.	3
Ordem de apresentação.	2
Interêsse estratégico.	1

Assim, depois de classificadas as diversas cidades na ordem crescente de importância, para cada item, os seus números de ordem serão multiplicados pelos pesos acima, sendo a classificação final dada pela soma desses produtos.

No Quadro XI foi feita uma tentativa de avaliação dos resultados do Plano. Não sendo possível estimar o número de solicitações que partiriam de cada área das diversas unidades da Federação, usou-se, para o cálculo, o número total (em 1953) de municípios em cada área. Além disso, para simplicidade de cálculo, não foram desconsideradas as cidades já beneficiadas nos anos anteriores, de modo que não aparece aí a tendência para uma distribuição mais uniforme, com o correr dos anos, o que é uma das características deste Plano.

VANTAGENS DO PLANO

Já é do conhecimento geral as vantagens, para a nação, oriundas da instalação de sistemas públicos de abastecimento de água. Neste setor, o Brasil está numa fase em que o reflexo desses melhoramentos se traduz, imediatamente, em aumento de produção. As estatísticas revelam ser superior a 90% a incidência de moléstias intestinais nas cidades desprovidas desses serviços e que essas moléstias são responsáveis, em algumas cidades e em certos grupos de idade, por cerca de 35% dos óbitos registrados.

Considerando que a vida média dos indivíduos que contraem enfermidades de origem hídrica é 25 anos mais curta que o resto da população, tem-se aí uma perda evidente do esforço humano por todo o período de tempo indi-

ESTADO	N.º DE MU- NICÍ- FIOS	% DOS MUNICÍPIOS NAS ÁREAS EM RELAÇÃO AO N.º TOTAL NA ÁREA				NÚMERO DE									
						1.º ANO					2.º ANO				
		S. F.	Am.	P. S.	Out.	S. F.	Am.	P. S.	Out.	Tot.	S. F.	Am.	P. S.	Out.	Tot.
Amazonas	25	—	12.02	—	—	—	1	—	—	1	—	1	—	—	1
Pará.....	59	—	28.37	—	—	—	2	—	—	2	—	2	—	—	2
Maranhão.....	72	—	29.23	—	0.96	—	2	—	1	3	—	2	—	1	3
Piauí.....	49	—	—	11.24	0.17	—	—	2	1	3	—	—	2	1	3
Ceará.....	79	—	—	18.66	0.09	—	—	2	1	3	—	—	3	—	3
Rio G. do Norte..	48	—	—	11.24	0.09	—	—	2	1	3	—	—	2	—	2
Paraíba.....	41	—	—	9.81	—	—	—	2	—	2	—	—	2	—	2
Pernambuco.....	90	14.29	—	16.03	2.01	1	—	2	1	4	1	—	2	1	4
Alagoas.....	37	7.62	—	3.83	1.22	1	—	1	1	3	1	—	1	1	3
Sergipe.....	42	5.71	—	1.82	1.83	1	—	1	1	3	1	—	1	1	3
Bahia.....	150	20.00	—	21.77	4.62	2	—	3	1	6	2	—	3	1	6
Espírito Santo...	36	—	—	—	3.14	—	—	—	1	1	—	—	—	1	1
Rio de Janeiro...	56	—	—	—	4.88	—	—	—	1	1	—	—	—	1	1
São Paulo.....	369	—	—	—	32.17	—	—	—	2	2	—	—	—	3	3
Paraná.....	80	—	—	—	6.97	—	—	—	1	1	—	—	—	2	2
S. Catarina....	52	—	—	—	4.53	—	—	—	1	1	—	—	—	1	1
Rio G. do Sul...	92	—	—	—	8.02	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2
Mato Grosso.....	35	—	9.13	—	1.39	—	1	—	1	2	—	1	—	1	2
Goiás.....	77	0.48	13.94	—	4.10	1	2	—	1	4	—	2	—	1	3
Minas Gerais....	388	51.90	—	4.07	24.06	2	—	1	2	5	3	—	1	3	7
T. Rio Branco...	2	—	0.96	—	—	—	1	—	—	1	—	1	—	—	1
T. Amapá.....	4	—	1.92	—	—	—	1	—	—	1	—	1	—	—	1
T. Acre.....	7	—	3.37	—	—	—	1	—	—	1	—	1	—	—	1
T. Guaporé.....	2	—	0.96	—	—	—	1	—	—	1	—	1	—	—	1
TOTAIS.....						8	12	16	20	56	8	12	17	21	56

Legenda:
 S. F. — São Francisco
 Am. — Amazônia
 P. S. — Polígono das Sêcas
 Out. — Outras Áreas

CIDADES BENEFICIADAS

3.º ANO					4.º ANO					5.º ANO					6.º ANO					TOTAL EM 6 ANOS
S. F.	Ar.	P. S.	Out.	Tot.	S. F.	Ar.	P. S.	Out.	Tot.	S. F.	Ar.	P. S.	Out.	Tot.	S. F.	Ar.	P. S.	Out.	Tot.	
—	2	—	—	2	—	2	—	—	2	—	3	—	—	3	—	3	—	—	—	12
—	3	—	—	3	—	3	—	—	3	—	4	—	—	4	—	5	—	—	3	13
—	4	—	1	5	—	4	—	1	5	—	5	—	1	6	—	6	—	1	7	29
—	—	2	—	2	—	—	2	—	2	—	—	3	—	3	—	—	3	—	3	19
—	—	3	—	3	—	—	3	—	3	—	—	4	—	4	—	—	4	—	4	20
—	—	2	—	2	—	—	2	—	2	—	—	3	—	3	—	—	2	—	3	15
—	—	2	—	2	—	—	2	—	2	—	—	2	—	2	—	—	3	—	3	13
2	—	5	1	6	—	—	3	1	6	2	—	3	1	6	2	—	4	1	7	33
1	—	1	1	3	1	—	2	1	4	2	—	2	1	5	2	—	2	1	5	23
1	—	1	1	3	1	—	1	1	3	1	—	1	1	3	1	—	1	1	3	18
2	—	3	2	7	2	—	4	2	8	2	—	4	2	8	3	—	5	2	10	45
—	—	—	1	1	—	—	—	1	1	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	8
—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	10
—	—	—	4	4	—	—	—	5	5	—	—	—	6	6	—	—	—	8	8	28
—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	11
—	—	—	1	1	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	9
—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	2	2	—	—	—	3	3	13
—	2	—	1	2	—	2	—	1	3	—	2	—	1	3	—	2	—	1	3	16
—	2	—	2	4	—	2	—	1	3	—	3	—	2	5	—	3	—	2	5	24
4	—	2	3	9	4	—	2	4	10	5	—	2	5	12	6	—	2	6	14	57
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
—	1	—	—	1	—	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4
—	1	—	—	1	—	1	—	—	1	—	1	—	—	1	—	2	—	—	2	7
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
10	15	19	24	68	10	15	21	26	72	12	18	24	30	84	14	21	27	34	96	434

cado. Por outro lado, a falta ao trabalho ocasionada por essas doenças, os medicamentos e o tempo gastos em cuidados com os doentes, representam uma cifra ponderável na economia nacional.

Há ainda a considerar que o custo da água consumida, na maioria das cidades do país, representa, no mínimo, cinco vezes mais do que o daquela, de qualidade superior, distribuída pelo sistema público.

WAGNER e WANNONI, (4) em um estudo que procederam para avaliar o rendimento econômico de um programa de abastecimento de água para a zona rural da Venezuela, chegaram a conclusão de que, "do ponto de vista exclusivamente econômico, sem levar em conta o aspecto humano do problema, em cada bolivar invertido, por ano, pode-se recuperar Bs\$ 7,77 e, ao mesmo tempo, a quantidade de água suprida, *per capita* e por dia, aumentará de 10 a 75 litros". Dizem ainda esses autores: "A contínua perda de vida é um desperdício que nenhum país pode suportar indefinidamente de vez que se trata do capital humano que é o mais importante de todos os valores".

A esses argumentos junte-se as facilidades para instalação de indústrias com a conseqüente oportunidade de empregos e fixação do homem no interior. Quando se encara o problema da imigração como um forte impulso no sentido de melhorar a produção agrícola nacional, é indispensável o preparo do meio ambiente para receber o indivíduo. A sua sobrevivência está condicionada à obtenção de água potável, hoje já escassa em tributo ao desenvolvimento das comunidades do interior.

Apezar do alcance previsto, o Plano apresentado tem um início modesto. Basta lembrar que a mobilização de recursos excederá, em pouco, às dotações já anualmente despendidas. Trata-se mais de distribuir as verbas de modo mais racional e de acôrdo com um esquema preestabelecido.

A incerteza da disponibilidade de recursos para a execução de um longo plano de trabalho impede que as organizações governamentais arregimentem novos técnicos para os seus quadros. É sabido que, geralmente, a produção de um engenheiro recém-formado só compensará o seu salário após um período de treinamento em serviço; não havendo garantia de continuidade de trabalho nenhuma organização terá ocasião de proporcionar esse estágio.

Se hoje o fornecimento de materiais indispensáveis às obras já é precário, ele não ficará ainda mais afetado por uma grande procura imediata. Aliás, uma das maiores virtudes do esquema proposto, está no fato de haver oportunidade e tempo para que as indústrias e organizações técnicas especializadas se preparem para um maior volume de trabalho no futuro.

Embora o poder público passe a agir como agente financiador, o campo continua aberto para as organizações bancárias, pois as Prefeituras terão que recorrer a elas para a complementação do orçamento das obras. Caso não lhes convenha aguardar o seu enquadramento na lista de prioridade, as Prefeituras poderão sempre executar as suas obras, independentemente deste Plano.

(4) *Estudio de lo que cuesta a la Nacion Venezolana un sistema inadecuado de su ministro de agua, comparado con el costo de proveer acuedutos apropiados a una gran parte de su poblacion rural, por EDMUND G. WAGNER e Dr. LUIZ WANNONI L., Caracas 1947.*

Participação nos Lucros das Empresas

CELSO DE MAGALHÃES

A estrutura econômica do Brasil padece dos desajustes provenientes de um índice de capitalização muito baixo.

Pelo valor reduzido desse índice, apresenta a economia brasileira, como traço característico, a produção extensiva, isto é, aquêle que se desenvolve, não à custa de melhoramentos técnicos, não à custa da elevação da produtividade, mas pelo emprêgo de maior quantidade de fatores de produção.

E é justo que assim seja, pois faltam no país os capitais necessários à introdução de equipamentos adequados e suficientes, de métodos e processos técnicos aprimorados.

Nos últimos tempos, o progresso econômico do Brasil tem-se verificado à custa das depreciações cambiais que, favorecendo dum lado, a exportação de produtos agrícolas, tornou por outro, proibitiva a importação de elementos essenciais, que passaram a ser fabricados no país.

Mas as dificuldades em obter capitais no exterior levaram os produtores a se desinteressarem da técnica da boa produção, relegando, assim, a produtividade a um índice inexpressivo, certos que estavam da colocação fácil de seus produtos no mercado de consumo.

E, na eventualidade de qualquer alteração que lhes fôsse desfavorável, convencidos estavam de que o Estado interviria para lhes criar outras possibilidades artificiais de lucro.

E, por isso, a produtividade continua caindo, já que a marcha da curva só se poderá inverter mediante a utilização científica das terras, a mecanização, a adubação, a eletrificação — na Agricultura e mediante a mão-de-obra especializada, os equipamentos modernos, o aproveitamento racional das matérias-primas — na Indústria.

Somente assim se poderá dar à economia brasileira uma estrutura sólida, livrando-a dos paliativos em que tem vivido.

No Brasil — provam-no as estatísticas — prevalecem as pequenas empresas, seja pelo respectivo capital, seja pelo reduzido número de trabalhadores que ocupam.

Por outro lado, as características gerais das empresas, no Brasil, ainda fazem lembrar a indústria européia dos começos do século XIX: o empreendedor brasileiro, em regra, é o proprietário, o administrador e também, não raro, o operário de sua empresa.

Daí o caráter eminentemente pessoal dos empreendimentos econômicos no Brasil.

Mas uma economia nacional não se pode estruturar sólidamente nessas bases. E' preciso que se desenvolva noutro sentido. Para isso, entretanto, urge fornecer-lhe capitais.

Ora, os capitais para funcionamento, modernização e ampliação das empresas nacionais só poderiam provir — é óbvio — do exterior ou do interior do país.

Os capitais obtidos por empréstimos do exterior, embora desafoguem a empresa e lhe permitam aumento de produtividade, nem sempre constituem meio idôneo de expansão econômica, pois podem onerar a coletividade com a exportação futura de divisas, quase sempre difíceis de arranjar.

Ademais, os investimentos de capital alienígena ficam condicionados às facilidades legais de sua realização, à rentabilidade provável e às possibilidades de retorno do dinheiro investido.

Assim, não é fácil atrair capital estrangeiro para investimentos em país — como o nosso — onde, dia a dia, crescem as dificuldades legais para investimentos alienígenas, geradas pela carga emotiva do nacionalismo extremado; não é fácil atrair capital estrangeiro, quando sobe a taxa de sua utilização, fazendo-lhe baixar a rentabilidade; não é fácil atrair capital estrangeiro, quando se torna difícil ou impossível a remessa de juros para o exterior, ou o próprio retorno do capital às fontes de origem, por deficiência de cambiais.

Ante êsses óbices todos, sobra então o único recurso do apêlo ao capital interno, ao financiamento nacional dos empreendimentos econômicos.

Todo capital disponível para novos empreendimentos resulta da poupança.

No Brasil, a poupança representa, sem dúvida, boa parte da renda nacional; mas como a renda nacional ainda é pequena, conclui-se, de imediato, que a poupança dela decorrente não poderá ser grande.

Por êsse motivo, o volume das disponibilidades internas do capital, no Brasil, é insuficiente para atender aos reclamos do desenvolvimento de sua economia.

Daí a preponderância das pequenas empresas na estrutura econômica nacional.

Ademais, grande parte da poupança, no Brasil, é desviada para inversões em imóveis e títulos públicos, com prejuízo das atividades realmente produtivas.

Por causa dessa escassez de capitais, o que se vem notando nestes últimos tempos é o autofinanciamento das empresas: elas mesmas retêm parte de seus lucros, privando a rentabilidade do capital investido aos próprios elementos integrantes, a fim de aplicar o dinheiro em melhoria e ampliações de seu interesse.

E não é pequena a parcela assim retida, pois as estatísticas já estimaram em 40% da poupança total do Brasil a economia feita pelas empresas, para autofinanciamento respectivo.

Portanto, a conclusão é que grande parte dos lucros auferidos pelas empresas é utilizado por elas, no interesse público, em investimentos que se refletem em acréscimo da renda nacional.

Ora, assim sendo, tudo quanto concorrer para diminuir os lucros das empresas prejudicará, sem dúvida, a formação de novos capitais, travando, dessa forma, o surto econômico do país, prejuízos gerais.

O padrão de vida de um povo depende do montante da renda nacional; ora, se a renda nacional está na dependência direta de novos investimentos, concorrer para a redução de tais investimentos, é contribuir para o desconforto das populações.

A vida econômica brasileira repousa na iniciativa privada, pois cabe aqui ao empreendedor criar, inovar, impulsionar e, sobretudo, servir de pioneiro, explorando novas fontes de riqueza.

Por causa disso, a iniciativa privada possui um instinto de orientação que dificilmente a afasta do caminho certo. E' preciso, assim, deixá-la expandir-se no sentido a que fôr levada pelo próprio instinto, reservando-se o Estado apenas a faculdade de auxiliá-la, suplementando-a, principalmente no aprimoramento técnico da mão-de-obra e nas garantias de desenvolvimento.

Não convém, pois, aos interesses coletivos impor restrições às atividades das empresas, no Brasil, quando é de sua própria iniciativa que têm resultado os acréscimos da renda nacional, dos quais a coletividade se beneficia.

Ademais, salvo raras exceções, as empresas, no Brasil, foram organizadas empiricamente, conforme as circunstâncias e as possibilidades do momento. Daí suas dificuldades e imperfeições. E' necessário, então, dotá-las de certa flexibilidade administrativa, para se adaptarem às contingências econômicas e poderem sobreviver.

Não se pode, por isso, transplantar princípios adotados em países maduramente desenvolvidos, impondo-os à economia nacional, para assim desatender ao fato de que outras são as condições aqui dominantes.

Basta lembrar que, tendo ingressado na produção industrial quando vários países já dominavam os mercados, teve o Brasil de concorrer com eles, sem dispor, porém, dos mesmos elementos em técnica e capitais.

Daí o ônus que pesa sobre a Indústria Nacional, tornando-lhe a existência mais difícil que alhures. E' preciso, então, respeitar-lhe a livre iniciativa, porque somente ela dá a audácia imprescindível aos grandes riscos, facilita o desenvolvimento técnico e a formação de capitais.

Se o intervencionismo restringe a liberdade econômica, mas é necessário, porque não seria mais possível voltar à forma do liberalismo puro, num mundo onde a defesa do próprio interesse é a norma, cumpre reduzir ao mínimo esse intervencionismo no Brasil, para possibilitar o progresso geral, mais dependente da iniciativa privada.

A economia brasileira exige, sem dúvida, grandes transformações. Mas isso não se poderá fazer sem lhe dar grande flexibilidade, coisa que se não compadece com as imposições legais cada vez maiores.

Entre essas imposições, vale salientar as da legislação social.

O surto econômico não se pode processar normalmente sem estabilidade de direitos e garantias concedidos aos trabalhadores. Ocorre, porém, que a legislação social é, por natureza, móvel e instável, pois visa a interesses refratários à estabilização, que, por isso mesmo, são mutáveis.

Numa economia de estrutura fraca, como é a brasileira, há que agir com muita prudência na ampliação das leis sociais, para que, beneficiada a classe trabalhadora, de um lado, não venha ela mesma a sofrer, de outro, pela morte da *galinha de ouro*.

A economia nacional já está bastante onerada por obrigações de caráter social e assistencial. Não há dúvida em que, todas elas, decorrem de conquistas universais do mundo moderno; mas, certas coisas de nenhuma ou pequena importância em países de economia solidamente estruturada, passam a constituir ônus demasiado para a economia fraca de países como o Brasil.

Para atender a todos os encargos sociais, as empresas reduzem seus lucros; assim fazendo, reduzem as possibilidades de autofinanciamento e, por via disso, impedem o aumento da renda nacional até um valor mais condizente com as necessidades da população.

O Brasil está na fase em que seu progresso depende da poupança. É preciso, pois, ensinar os brasileiros a economizar, dando-lhes o caráter do francês, que economiza por instinto.

Sem economia não se cria riqueza pública. Ora, é preciso, primeiro, criar essa riqueza, para, depois, poder utilizá-la. No Brasil de hoje, infelizmente, a idéia dominante é de que a riqueza poderá ser utilizada, antes de a criarem.

A economia brasileira deve ser uma economia de poupança e não de repartição. As leis sociais, aumentando a repartição, diminuem a poupança e prejudicam a economia.

Reduzindo a produção, baixando a produtividade e aumentando a disponibilidade pecuniária do consumidor, as leis sociais concorrem para a inflação dos preços, prejudicando o próprio indivíduo a que pretendem beneficiar.

Eis porque falar em participação direta dos trabalhadores nos lucros das empresas é conduzir não só à desarmonia entre empregados e empregadores, como baixar a renda nacional, com prejuízos para o próprio trabalhador a ser beneficiado.

A participação direta nos lucros gera a desarmonia, porque autoriza o empregado a intervir na administração da empresa, não apenas para verificar a correção dos cálculos, como para vetar determinações que, no seu entender, conduzam a prejuízos; ou ainda para impor medidas que, na sua opinião, concorram para elevar os lucros que lhe cabem.

Por outro lado, essa participação será fonte de injustiças.

Com efeito, empresas há que dão muito lucro, é verdade; mas ao lado delas — que são raras — outras há que o dão pouco ou nenhum. Dessa forma, haverá empregado com direito a bons dividendos, ao lado de outros que receberão quantias irrisórias ou nada terão a receber, além do salário.

Assim, a participação direta dos lucros — considerada a mais elevada das conquistas do socialismo e defendida pela Igreja — conduzirá a uma diferenciação dentro da própria classe trabalhadora, ao invés de unificá-la pela igualdade, escopo de um e outra.

Por todos esses aspectos é, pois, contra-indicada a participação direta dos trabalhadores nos lucros das empresas. Isso lhes dará maiores prejuízos que benefícios.

Não deve o Brasil, nesta hora, tentar aquilo que outros países, de economia muito mais sólida, se sentem incapazes de fazer, e de que desistiram alguns que o tentaram, por reconhecerem inexecutável e prejudicial.

A participação direta nos lucros das empresas não passa de bonita frase sonora, cujo conteúdo encerra, porém, grandes dificuldades e prejuízos inúmeros, ainda em tempo de evitar.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A Realidade Social do Município

(Por uma orientação sociológica da Administração)

A. DELORENZO NETO

(Antigo Prefeito Municipal de Guaranésia —
Professor do Instituto de Estudos Municipais
da Escola de Sociologia e Política
de São Paulo)

O Município é preliminarmente uma realidade geográfica, e também, reconhecidamente, uma realidade jurídica. O sentido geográfico e jurídico desse elemento constitutivo do Estado, em análise mais profunda, deve ser completado pela compreensão de sua realidade social. Insular-se o Município apenas dentro do quadro estritamente geográfico-jurídico, será como retirar dele o que mais importa, isto é, o fator humano, que lhe comunica organicidade, compondo a vida mesma das comunidades. A presença do homem na cidade ou no campo, a existência de grupos humanos organizados ou desorganizados, sentindo o impacto da ação ou da agressão das técnicas de espoliação econômica ou das técnicas de governo — revelam, no Município, o quadro de uma realidade social incontestável.

O reconhecimento da realidade social do Município, vem abrir novas perspectivas ao direito e à administração municipal, modificando radicalmente seus métodos e diretrizes. A análise dos fenômenos que compõe a realidade social do Município passa a ser a condição fundamental dos objetivos administrativos. Até há pouco tempo as administrações locais encaravam suas tarefas tendo em vista intuítos puramente rotineiros, cujo raio de ação não ia além de serviços provavelmente burocráticos, sem se elevarem a critérios mais complexos que os fizessem situar como instrumentos capazes de intervir no seio mesmo da vida comunitária, facilitando aos grupos, enriquecidos pelas técnicas do bem estar, uma interação construtiva capaz de despertar uma constante valorização do homem.

O aparecimento do Município como dado social, transpondo os planos meramente geográfico e jurídico, veio permitir a formulação de uma teoria da administração municipal, completamente desligada de uma falsa concepção que interpretava o Município como elemento infra da organização política, relegado no processo estatal, à inércia e à incapacidade criadora. Essa inexata compreensão do município brasileiro, sufocado em suas possibilidades de de cidadania e liderança, vinha servindo às intenções maquiavélicas de governos e grupos políticos, sempre interessados em manter sua força pa-

ternalista à custa do marginalismo das comunidades urbanas e rurais, assim indefinidamente sacrificadas a um cínico e revoltante individualismo.

Essa realidade social apresenta, nos municípios brasileiros, um quadro assaz complexo, cujos problemas se avolumam e se agravam em função de uma acentuada carência técnica e cultural dos órgãos administrativos.

E' fundamental para as administrações locais, que desejam a verdadeira solução para os seus problemas de desenvolvimento, a análise rigorosa da conjuntura social respectiva. Da sondagem profunda, com a indagação precisa da intensidade dos desajustamentos, passar-se-á às soluções administrativas. A pesquisa, possibilitando a medida da realidade social do município, será a base da planificação administrativa, o seu diagnóstico seguro, o seu lastro cultural e técnico.

Como se caracteriza a realidade social do Município? Quais os seus aspectos predominantes?

Para se atender a ambas as indagações é necessário reconhecer as concepções prévias de *grupo social* e de *classe social*, tão admiravelmente fixadas na sociologia moderna por Gurvitch. (*) A análise da realidade social do Município deve ter como ponto de partida — quando se tratar de determinada conjuntura social — a adoção de critérios pragmáticos, que por assim dizer nos ajudam alcançar a sua melhor compreensão e definição. Nestas condições, estes critérios podem ser percebidos como clareza, no esquema que Gurvitch estabeleceu para a classificação dos grupos sociais:

1. *Conteúdo.*

- a) Grupos uni-funcionais;
- b) Grupos multi-funcionais;
- c) Grupos supra-funcionais.

2. *Extensão (número de participantes).*

- a) Grupos reduzidos;
- b) Grupos médios;
- c) Grupos extensos.

3. *Duração.*

- a) Grupos temporários;
- b) Grupos duráveis;
- c) Grupos permanentes.

4. *Rítmo.*

- a) Grupos de cadência lenta;
- b) Grupos de cadência média;
- c) Grupos de cadência acelerada.

(*) "in" *Cahiers Internationaux de Sociologie* — (Groupement Social et Classe Sociale), Vol. VII, Paris, 1949, pp. 26-42.

5. *Condições de dispersão.*

- a) Grupos à distância;
- b) Grupos de contactos artificiais;
- c) Grupos reunidos periódicamente;
- d) Grupos reunidos em caráter permanente.

6. *Formação.*

- a) Grupos de fato;
- b) Grupos voluntários;
- c) Grupos formados por imposição.

7. *Modos de acesso.*

- a) Grupos abertos;
- b) Grupos de acesso condicional;
- c) Grupos fechados.

8. *Grau de exteriorização.*

- a) Grupos desorganizados sem estrutura;
- b) Grupos desorganizados com estrutura;
- c) Grupos parcialmente organizados;
- d) Grupos completamente organizados.

9. *Funções.*

- a) Grupos de parentesco;
- b) Grupos de afinidade fraternal;
- c) Grupos de localidade;
- d) Grupos de atividade econômica;
- e) Grupos de intermediários entre a afinidade fraternal e a atividade econômica;
- f) Grupos de atividade não lucrativa;
- g) Grupos místicos estáveis.

10. *Orientação.*

- a) Grupos de divisão;
- b) Grupos de união.

11. *Modo de penetração pela sociedade global.*

- a) Grupos refratários à penetração pela sociedade global;
- b) Grupos que se submetem, mais ou menos, à penetração da sociedade global;
- c) Grupos que se submetem inteiramente à penetração da sociedade global.

12. *Grau de coexistência entre os grupos.*

- a) Grupos da mesma espécie inteiramente compatíveis entre si;
- b) Grupos da mesma espécie parcialmente compatíveis entre si;
- c) Grupos da mesma espécie incompatíveis entre si;
- d) Grupos exclusivos.

13. *Modo de coação.*

- a) Grupos dispendo da coação condicional;
- b) Grupos dispendo da coação incondicional.

14. *Sentido da Organização.*

- a) Grupos de dominação;
- b) Grupos de colaboração.

15. *Grau de unidade.*

- a) Grupos unitários;
- b) Grupos federais;
- c) Grupos confederados.

A enumeração desse conjunto de critérios oferece materiais úteis à definição de *Classe social*. Na opinião de Gurvitch, entre os quinze critérios mencionados, essenciais à classificação dos grupos sociais, onze podem ser utilizados para definir-se o conceito de *classe social*. (*) São êles: o Conteúdo, a extensão, a duração, o limite da dispersão, a formação, o grau de exteriorização, a orientação, o modo de penetração pela sociedade global, o grau de coexistência entre os grupos e a forma de coação. Em consequência, pode-se definir a classe social como um grupo supra funcional, extenso em número, permanente, à distância, de fato, aberto, não organização, mas com estrutura (salvo quando em formação), de divisão, normalmente refratária à penetração pela sociedade global (salvo quando ela estiver no poder), radicalmente incompatível com as outras classes, não dispendo diante de seus membros senão da coação condicional.

O Município é tanto mais complexo em sua realidade social, se atentarmos à sua natureza formal: pois, é um conjunto de grupos nem sempre de formação espontânea, e quasi sempre oriundo da imposição oficial, decorrente de uma lei criadora. A sua caracterização depende da identificação dos grupos sociais que vivem no seu interior e do comportamento das classes sociais respectivas. O exame aprofundado de relações tão complexas, indica que será um erro pretender reduzir o Município a êste ou a aquele grupo: êle é uma manifestação da sociedade global (com caracteres políticos), certamente um microcosmo de grupos sociais. O Município exprime, então, a sua realidade social pela pluralidade de grupos que o compõe. O grupo social, em definição coerente, nada mais é que uma unidade coletiva real,

(*) Convem ler de GEORGES GURVITCH — *Les phénomènes sociaux totaux et la science de l'homme*, "in" *ESPRIT*, Paris, mars, 1956, pp. 390-397.

mas parcial, diretamente observável e fundada sobre atitudes coletivas contínuas e ativas, tendo uma obra comum a realizar, unidade de objetivos, atitudes e condutas, que constitui um quadro social estruturável tendendo a um equilíbrio particular das formas de sociabilidade.

O Município ultrapassa em riqueza e plenitude cada grupo, ou hierarquia de grupos particularmente considerados. Porisso, o estudo aprofundado da sua complexa realidade social, vem demonstrar como são grandes as responsabilidades dos administradores e dos políticos locais. Uns e outros, para orientarem suas atividades no sentido do bem comum, realizando a verdadeira ascensão social do Município, — deverão procurar apoio nos materiais da sociologia experimental, e nos métodos modernos de análise gráfica dos complexos sociais. (*)

(*) Para orientação técnica na análise dos complexos sociais, deve ser lida a notável obra de MICHEL QUOIST — *La Ville et L'Homme* — (ROUEN, étude sociologique d'un secteur proletarien) — "Economie et Humanisme", Paris, 1952.

Introdução

ARY SEIXAS

Ao publicarmos, no número anterior, as razões do veto oposto pelo Presidente Epitácio Pessoa à despesa orçamentária votada para o exercício de 1922, assinalamos o aspecto que erigiu êsse veto em verdadeiro marco na evolução dos orçamentos públicos, no Brasil: — o de ter desmoralizado a célebre “cauda orçamentária”, a ponto de inspirar e propiciar a sua proibição no próprio texto da Constituição Federal, providência suprema que a Assembléia Revisionista de 1924-1926 inauguraria e os resultados obtidos tornariam definitiva.

Com a publicação, no presente número, da Mensagem que acompanhou o decreto de convocação extraordinária do Congresso Nacional para deliberar sobre a aceitação ou rejeição do referido veto, bem como do Parecer então expendido pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, teremos oportunidade de apreciar os argumentos com que o Presidente EPITÁCIO PESSOA e o Deputado AFRÂNIO DE MELO FRANCO — Relator naquela Comissão — defenderam a tese, que se afirmou vitoriosa, da constitucionalidade do veto às leis orçamentárias.

Examinaremos, ainda, como complemento ao rápido estudo feito em torno desses documentos cuja republicação se nos afigurou valiosa, as diversas providências debatidas no Congresso Nacional, por ocasião da reforma do Estatuto básico de 1891, para evitar a respeito da situação “de fato” criada pelo veto ao orçamento da despesa de 1922, ou seja, o início do exercício financeiro sem lei orçamentária.

O estudo conjunto dos dois documentos em referência torna-se ainda mais interessante, pelo fato de AFRÂNIO DE MELO FRANCO ter apreciado o assunto de um ponto de vista mais amplo, remontando, inclusive, à própria origem do instituto do veto, enquanto EPITÁCIO PESSOA, condicionado pela natureza de sua comunicação ao Congresso Nacional, feriu mais diretamente a questão, dando maior ênfase à interpretação do texto constitucional vigente.

A origem do veto é assim explicada por AFRÂNIO DE MELO FRANCO:

“O direito de veto (palavra de que se não serviu a Constituição americana, nem a nossa) começou com os tribunos romanos, aos quais as leis concediam o poder de impedir a execução de ordem emanada de outras autoridades, com a simples expressão *veto, eu proíbo*, e chegou até nossos dias”.

À luz da teoria da “Separação dos Poderes”, em geral atribuída a Montesquieu, o direito de veto veio a constituir-se, primordialmente, em condição indispensável para tornar efetiva a dita separação, motivo por que se tornou obsoleto nos regimes parlamentaristas e de tão grande valia nos governos presidencialistas, que CALHOUN, ao comentar a cláusula sobre o veto da Constituição norte-americana, a denominou “a divindade do nosso sistema político”. A razão desta diversidade de utilização do veto, nos dois regimes, está bem assinalada por AFRÂNIO DE MELO FRANCO, nos trechos seguintes do parecer ora publicado:

“O desuso em que caiu o instituto no regime parlamentar não prova que seja êle nocivo, ou incompatível com a existência da liberdade também assegurada na organização presidencial. As instituições tão dissemelhantes não podem convir os mesmos aparelhos. Nos países regidos pelo sistema presidencial, a faculdade que tem o executivo de colaborar por intermédio dos Ministros, na legislação, não existe com a mesma amplitude com que ela se exerce na Inglaterra, França, Bélgica, Itália e em todos os outros países governados pelo sistema parlamentar. Neste sistema não há quase medida alguma que não seja apresentada por algum ministro, em sua qualidade de senador ou deputado e como o Executivo se exerce por uma delegação das maiorias parlamentares, é claro que o veto se torna quase incompatível com a natureza do dito sistema, pois que neste se confundem as funções legislativas e executivas, não havendo aí o perigo das invasões de um dos poderes na esfera de competência dos outros — perigo previsto no outro regime de poderes separados e independentes, ainda que harmônicos entre si”.

Sobretudo no presidencialismo norte-americano, adotado pela nossa Constituição de 1891, acentuou-se o caráter do veto como elemento assegurador da independência dos Poderes, na razão direta da quase absoluta autonomia que presidiu à organização dos três Poderes. Caracterizando a extensão de tal independência, reproduz o parecer sob análise as palavras do Presidente JACKSON na mensagem com que devolveu ao Senado projeto de lei concernente ao Banco dos Estados Unidos:

“O Congresso, o Executivo e a Côrte Suprema devem ser individualmente guiados por suas próprias opiniões sobre a Constituição; todo o funcionário que preste o juramento de defendê-la jura sustentá-la tal qual êle a compreende e não como os outros a compreendem; é o dever da Câmara dos Representantes, o dever do Senado e o do Presidente decidir sobre a constitucionalidade de uma medida sobre a qual êles devem votar ou que êles devem aprovar, como é o dever dos juizes da Côrte Suprema pronunciarem-se a tal respeito quando essa medida é levada perante êles. A opinião dos juizes não tem mais autoridade sobre o Congresso do que a do Congresso sobre êles, e a tal respeito o Presidente é independente tanto dos primeiros como do segundo”.

Todavia, mesmo nos países que adotam Constituição escrita, apenas uma rigorosa delimitação de competência não é bastante para defender a independência dos Poderes, entre si, pois, argumento STORY, em trecho transcrito no parecer de que estamos tratando:

“O Poder Legislativo tem uma tendência natural a invadir os direitos e absorver os poderes dos outros ramos do governo. A delimitação dos poderes, apenas escrita na Constituição, seria insuficiente para proteger o Executivo, o que é o mais fraco. Era, pois, necessário dar-lhe uma arma defensiva e esta arma é o direito do veto, sem o qual esse poder seria pouco a pouco despojado de sua força e reduzido a não ser mais do que um título vazio”.

Além de garantir a independência dos Poderes, o veto protege os direitos dos Estados, e a competência de suas Assembléias Legislativas contra as invasões da legislatura federal, constituindo-se, ainda, numa probabilidade a mais contra a adoção de leis infringentes da Constituição ou que superponham, ao interesse geral, o de grupos ou de indivíduos.

Historiando a origem da cláusula sobre o veto na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, para melhor elucidar a compreensão do instituto do veto onde o fomos buscar, demonstra AFRÂNIO DE MELO FRANCO, no parecer de que foi relator, que a divergência no seio da Convenção de Filadélfia não foi quanto à necessidade de tal instituto, nem, ao menos, quanto à conveniência de investir o presidente no poder do veto, mas sim quanto a saber se essa faculdade seria absoluta nêle, ou relativa, isto é, em conexão com um dos ramos coordenados do Governo.

Prevaleceu a última hipótese, pelos argumentos registrados no *Federalista*, de HAMILTON:

“Em lugar de um veto absoluto, a Convenção propôs confiar ao Presidente um veto que apenas será suspensivo; essa faculdade será mais facilmente exercida que a outra. Um homem que recar reduzir a nada uma lei por um simples veto, não terá tal receio de reenviá-la ao Corpo Legislativo para que este a discuta de novo; dêste modo, o Presidente se tranquilizará com a certeza de que, se prevalecer sua oposição, sua responsabilidade ficará dividida com uma grande parte dos legisladores, que unirão sua influência à dele”.

Daí a redação do artigo 1.º, seção 7.ª, cláusula 2.ª, da vigente Constituição americana:

“Todo projeto de lei aprovado pela Câmara de Representantes e pelo Senado, antes de ser lei será apresentado ao Presidente dos Estados Unidos; se este o aprovar, assiná-lo-á; mas, se o não aprovar, devolvê-lo-á com suas objeções à Câmara onde houver tido origem, a qual fará transcrever por extenso em seu diário tais objeções e procederá a reconsiderá-lo. Se, depois de tal reconsideração,

duas terças partes daquela Câmara aprovarem o projeto de lei, este será enviado com as objeções à outra Câmara, pela qual será também reconsiderado; e se for aprovado pelas duas terças partes dela, terá força de lei. Em todos esses casos, os votos de ambas as Câmaras serão determinados por sim ou por não, e os nomes das pessoas que votem pró ou contra o projeto far-se-á constar no Diário de cada Câmara respectivamente. Se algum projeto de lei não for devolvido pelo presidente dentro em dez dias (excetuando os domingos) depois de lhe haver sido apresentado, o dito projeto será lei, do mesmo modo que se elle o houvesse assinado; a menos que o Congresso tenha impedido sua devolução, suspendendo suas sessões, em cujo caso não será lei”.

Depois de ter assim historiado a origem do veto, AFRÂNIO DE MELO FRANCO procede a uma análise comparativa da cláusula constitucional norte-americana e do texto do artigo 37 da nossa Constituição de 1891, assinalando a respeito dêste:

“E” o próprio texto da constituição americana, melhorado nos pontos que, nos primeiros tempos de vigência da primeira, deram lugar a algumas dúvidas de interpretação. Assim, a nossa Constituição autoriza o veto por motivo de inconstitucionalidade do projeto, quanto por ser elle contrário aos interesses da Nação; ao passo que a Constituição Americana nenhuma referência faz aos fundamentos do veto ou às objeções do Presidente, o que a princípio motivou a doutrina de que o veto fôra instituído para os casos somente de inconstitucionalidade dos projetos, ou como meio de defender-se o Executivo a si mesmo, contra as usurpações do Legislativo.

“A Constituição Brasileira adotou em seu texto a boa doutrina, que a construção e o desenvolvimento hermenêutico assentaram como ponto pacífico do direito americano. O veto não é arma restrita à defesa exclusiva do Executivo, mas sim também escudo protetor da Nação, contra os perigos e danos de uma legislação má, eventualmente decretada pelo Legislativo, que não é infalível.

“*The people, disse Woodburn, have bestowed this power upon the President as individual agent for the purpose of checking hasty and ill advised legislation, to protect the nation against abuses of legislative power*”.

“Outro ponto de dúvida da Constituição Americana, nos primeiros tempos de sua aplicação, era sobre o modo de contar os dois terços dos sufrágios para a aprovação dos projetos vetados, visto que o texto fala em dois terços dos membros de cada Câmara, mas não explicou se a conta seria feita somente pelo quantum legal das deliberações, ou se pela totalidade dos membros de cada Câmara.

“A Constituição Brasileira foi expressa, pois que se referiu aos dois terços dos sufrágios presentes.

“Uma diferença única existe entre os dois textos aqui postos em confronto e esta diferença está em que, pela nossa Constituição, o Presidente pode vetar os projetos que lhe tenham sido remetidos menos de dez dias úteis antes do encerramento do Congresso, dando cana, se o Congresso se encerrar antes de decorridos dez dias úteis cana, se o Congresso se encerrar antes de decorridos dez dias úteis excetuados os domingos) depois da apresentação do projeto ao Presidente, tornando assim impossível a devolução dêste à Câmara onde houver tido origem, o projeto não se transformará em lei, ainda mesmo que o Presidente não exerça o seu direito de veto. “If, however, Congress adjourns before the expiration of the ten days, the measure does not become a law and this is known as a pocket veto.” (WILLOUGHBY, citado, p. 570).

“Em tal caso, se o Congresso quiser insistir no propósito de manter o projeto, o único meio de fazê-lo será aprová-lo de novo em sua próxima sessão, sendo êle apresentado, discutido e votado consoante as prescrições normais e como se não se houvesse dado o fato anterior”.

Conferido ao Poder Executivo o direito de veto, conseqüentemente se teriam de sujeitar as leis à sanção presidencial, assumindo esta, como diz o Presidente EPITÁCIO PESSOA na mensagem ora republicada, o caráter de requisito essencial da lei, sem o qual o ato legislativo é incompleto e ineficaz.

Outro não era o sentido do artigo 16 da Constituição de 1891, ao preceituar:

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República”.

E' o que EPITÁCIO PESSOA demonstra cabalmente na referida Mensagem, quando argumenta:

“Uma emenda apresentada no Congresso Constituinte, propunha que o art. 16 fôsse redigido: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso, com a sanção em regra do Presidente da República”. Foi rejeitada. Renovada em outra discussão foi novamente repelida. Ficou assim clara a intenção do legislador constituinte de sujeitar à sanção do Presidente da República tôda a função propriamente legislativa do Congresso Nacional”.

E' também o que prova AFRÂNIO DE MELO FRANCO no parecer em foco, fazendo suas as palavras do eminente constitucionalista CARLOS MAXIMILIANO:

“Entretanto, o Congresso não possui todo o poder Legislativo; vigora um regimen de poderes limitados, porém; caber às Câmaras apenas os que lhes reservou a Constituição. Ainda mais: no próprio campo de sua competência, delibera o Parlamento de acôrdo exclusivo com o próprio alvedrio, sòmente quando a medida nova conquista o voto de dois têrços dos Senadores e Deputados.

“No caso contrário, ainda intervém, como um contrapêso, o direito de sanção e de veto conferido ao Executivo.

“Sagazmente, observou HUME que os homens são mais honestos na vida privada do que na pública; vão mais longe para servir a um partido do que ao seu próprio interesse.

“A honra é um grande freio para a humanidade; porém, quando numerosos indivíduos deliberam em conjunto, aquêlo obstáculo moral cede ante a certeza da gratidão do partido, ante os aplausos políticos dos companheiros e a necessidade política de revelar desprezo para com os clamores dos adversários.

“Por isso há mister que um homem cuja responsabilidade se não dilui na multidão, nem no anonimato, que age a frio, serenamente, após os debates, reveja o projeto, para sancioná-lo ou vetá-lo, de acôrdo com a vontade do maior número, as inspirações do bem público e as exigências do texto constitucional”. (os grifos são do original).

Esclarece ainda AFRÂNIO DE MELO FRANCO, citando JOÃO BARBALHO, que a Constituição de 1891 estendeu o direito de sanção e veto até mesmo às resoluções do Congresso Nacional (atos distintos das leis por atenderem a casos particulares, de natureza transitória) seguindo, portanto, ainda neste ponto, o modelo norte-americano, com a mesma finalidade de impedir que o Congresso iludisse a prerrogativa presidencial do veto, fazendo, sob essa forma, verdadeiras leis, que assim escapariam à oposição e repulsa do chefe do Poder Executivo.

Tendo sido alegado que a lei orçamentária constituiria uma exceção à regra geral da sanção presidencial, prosseguem, EPITÁCIO PESSOA e AFRÂNIO DE MELO FRANCO, acordes em demonstrar que, realmente, há exceções à referida regra, mas estas vinham expressas no texto da Constituição de 1891, não podendo ser ampliadas ao sabor do intérprete ou do executor, e não se relacionando nenhuma delas com qualquer lei, mas, sim, com deliberações sem caráter legislativo, ou com resoluções que, pelas condições de sua votação, excluía a sanção ou o veto presidencial. Assim as especifica EPITÁCIO PESSOA:

“1.º, a do art. 4.º (aliás impugnada por alguns juristas) em que o Congresso aprova a incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados, resolvido pelas respectivas assembléias legislativas;

“2.º, a do art. 17, § 1.º, segundo o qual “só ao Congresso Nacional compete deliberar sobre a prorrogação e adiamento de suas sessões;

“3.º, a do art. 90, relativa à reforma da Constituição, em que as deliberações, tomadas em três discussões e por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, valem por uma desaprovação prévia do veto que acaso o Poder Executivo opusesse à vontade do Congresso”.

Quanto à natureza jurídica do orçamento, que em sendo lei estaria sujeito à regra geral da sanção ou veto, AFRÂNIO DE MELO FRANCO a caracteriza do seguinte modo:

“E’ incontestável que, nos Estados modernos, o orçamento é o ato em que mais nitidamente se manifesta a soberania como patrimônio inalienável da Nação, e não de uma classe, de uma casta, ou de um grupo. Decretando o orçamento por seus representantes, o povo é ao mesmo tempo, soberano e súdito.

“O direito de votar o orçamento, atribuído ao povo, di-lo FREDERICO FLORA, é o fundamento do Governo constitucional, a primeira conquista da liberdade, a expressão da inviolabilidade da propriedade, que o Estado reconhece, mas não cria, e que seria violada, quando o Estado, como adverte LOCKE, despojasse o cidadão dos seus bens, sem o seu consentimento.

“E’ o que dizia o art. 14 da *Declaração dos Direitos do Homem*: “*tous les citoyens ont droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d’en suivre l’emploi, d’en déterminer la qualité, l’assiette, le recouvrement et la durée*”.

“Mas, essa alta e soberana função, o parlamento a exerce por meio de leis, porque a aprovação do orçamento constitui uma verdadeira lei, tanto em teoria, como na prática, do nosso regime:

“*A nostro vedere, la approvazione del bilancio negli Stati parlamentari é uma vera legge formale e cioè, per la identità della procedura accolta per la sua legittimazione, non dissimile da quella delle altre leggi, e per il suo contenuto coattivo, essenza di ogni legge materiale, per il potere executivo che deve attuarlo e per i cittadini costretti, in seguito alla sua approvazione, al pagamento dei tributi*” (citado FLORA, *Scienza delle Finanze*, p. 76).”.

Dentre todas as objeções arguidas contra o veto à lei orçamentária, e que foram amplamente refutadas tanto por EPITÁCIO PESSOA como por AFRÂNIO DE MELO FRANCO, uma há que merece reparo especial, pois, conforme se verá adiante, concorreu para que, mais tarde, quando da revisão constitucional de 1924-1926, viesse a ser inscrito em nosso Estatuto básico — e desta vez contrariamente ao que prescreve a Constituição Federal norte-americana — o instituto do veto parcial.

Questionava-se:

“Pode o Poder Legislativo renovar o projeto do orçamento, ou o de fixação de forças de terra e mar, na mesma sessão legislativa em que qualquer deles tenham sido vetado pelo Presidente da República e em que tenha sido aprovado êsse veto?” Ou, por outras palavras: “Declarando o art. 40 da Constituição de 1891 que os projetos vetados não poderiam ser renovados na mesma sessão legisla-

tiva, e dispondo o art. 34, ns. 1 e 17, da mesma Constituição, que seriam ânuas as leis do orçamento e as de fixação das forças de terra e mar, poderiam ser vetadas tais leis, ou os ditos casos constituiriam exceções ao direito do veto conferido ao Poder Executivo?"

E' importante frisar, como o fêz AFRÂNIO DE MELO FRANCO, ao relatar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara sobre o veto ao orçamento da despesa de 1922, que no referido caso a objeção formulada era inteiramente descabida, porquanto a renovação do projeto não sancionado se daria *em outra sessão legislativa*, convocada extraordinariamente para deliberar sobre o veto, pelo Decreto n.º 15.351, de 4-2-1922, e não na *mesma sessão* primeira da undécima legislatura, encerrada a 31 de dezembro de 1921, em que fôra aprovado o projeto a que o Presidente EPITÁCIO PESSOA opôs seu veto em 24 de janeiro seguinte.

Em tese, porém, a objeção era merecedora de exame, pois a praxe de dilatar pelos últimos quatro meses do ano a prorrogação das sessões do Congresso não invalidava o artigo 17 da Constituição de 1891, segundo o qual o Poder Legislativo devia reunir-se no dia 3 de maio de cada ano e funcionar durante quatro meses, ou seja, até 3 de setembro, tornando-se plausível, por conseguinte, a renovação, na mesma sessão legislativa (embora prorrogada por trinta ou sessenta dias) de um projeto de orçamento vetado.

Analisando o argumento, demonstra o Presidente EPITÁCIO PESSOA que o mesmo não era novo, já tendo sido respondido pelos primeiros comentaristas da Constituição de 1891, unânimes todos em proclamar que, sendo leis anuais por definição, as leis de orçamento e de fixação das forças armadas constituíam exceções ao artigo 40, que vedava a renovação, na mesma sessão legislativa, dos projetos rejeitados ou não sancionados. E' o que afirma CARLOS MAXIMILIANO, por exemplo, no trecho que o Presidente EPITÁCIO PESSOA reproduz na Mensagem de que estamos tratando:

"Excetuam-se as leis de orçamento e de fixação de forças, em virtude do art. 40 combinado com o art. 34, ns. 1 e 17. Não se interpretam textos isolados. O próprio nome de leis anuais convence de que devem ser votadas para doze meses. Consequentemente, se um projeto é rejeitado (ou vetado, dizemos nós), compete à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 29, iniciar, na mesma sessão ordinária, o estudo e a votação de outro sobre o assunto do primeiro".

Dando corpo a essa interpretação dos dispositivos constitucionais citados, tanto EPITÁCIO PESSOA como AFRÂNIO DE MELO FRANCO aludem ao precedente ocorrido em 1894, quando o Presidente da República negou sanção ao projeto de fixação de forças, tendo o Congresso aprovado o veto e, na mesma sessão ordinária, depois de ouvidas as suas Comissões, votado novo projeto, o qual, sancionado e promulgado, converteu-se na Lei n.º 264, de 20 de dezembro daquele ano.

Explica, ainda, EPITÁCIO PESSOA, que, quando a Constituição proibia a renovação de projeto vetado, pressupunha um projeto de lei como deve ser, isto é, um todo orgânico, homogêneo e sistemático, restrito a uma só matéria, como preceitua a Constituição de Pennylvânia, e cujo método e harmonia o veto destruísse substancialmente. Não impedia, portanto, que se apresentasse de novo medida que, distinta pela sua matéria daquela que não mereceu o assentimento do governo, com ela só tivesse de comum o haverem figurado, antes, na mesma resolução legislativa.

E, renunciando o veto parcial — até então ainda não aceito entre nós, a exemplo da exegese da Constituição Federal norte-americana — afirma enfaticamente:

“Dir-se-á que isto valeria admitir o veto parcial.

“Eu sou hoje francamente pelo veto parcial. Julgo não só da mais alta e urgente conveniência pública, como perfeitamente admissível, no regime da nossa Constituição. E’ o único meio de responder a essa fraude contumaz com que, todos os anos, desde que se proclamou a República, e à semelhança do que se fez outrora na Inglaterra contra a Câmara dos Lords e nos Estados Unidos contra o Presidente, procuramos, nas caudas orçamentárias, impor ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quais, em projetos de outra natureza, se revoltaria o seu zêlo pelos princípios constitucionais ou pelos interesses da Nação”.

Embora o presidente EPITÁCIO PESSOA, agindo sãbiamente — e as razões que cita são prova disso — tivesse preferido vetar integralmente o projeto de orçamento da despesa para 1922, é curioso assinalar que, quatro anos mais tarde, ao ensejo da revisão constitucional, a emenda concernente ao veto parcial foi defendida e aprovada, justamente como o único meio de conciliar a possibilidade de veto ao orçamento com a proibição constitucional de renovar o projeto vetado, na mesma sessão legislativa.

Coube ao Deputado LINCOLN PRATES, lembrando precisamente o veto oposto pelo Presidente EPITÁCIO PESSOA ao orçamento da despesa, reformular a questão e dar-lhe resposta nos seguintes termos:

“Mas se o orçamento está sujeito a veto, como conciliar o disposto no art. 40 da Constituição com o que esta mesma Constituição estatui no seu art. 34, §§ 1.º e 17? Não se pode reproduzir na mesma sessão legislativa o projeto de lei vetado. Mas o Congresso tem como principalíssima, entre as suas atribuições, orçar anualmente a Receita e anualmente fixar a despesa da República. Orçada a receita e fixada a despesa e vetado o projeto de orçamento e não podendo ser reproduzido êsse projeto na mesma sessão legislativa, teríamos o Congresso não cumprindo o que lhe determina o art. 34, § 1.º da Constituição Federal.

“Todos os nossos constitucionalistas, a *una voce*, sem discrepância, resolvem essa questão, ensinando, professando que o disposto

no art. 34, § 1.º da Constituição Federal é uma exceção à regra contida no art. 40 e tal é o mecanismo criado pelo Pacto Fundamental que, à falta de outro, temos que aceitar forçadamente esta solução para o problema de conflito entre os artigos 40 e 34 §§ 1.º e 17 da Constituição de 24 de fevereiro.

“Senhor Presidente, a verdade é que existe um conflito entre esse art. 34 e o art. 40 da nossa Lei Fundamental, conflito que se não resolve pelo fato de se atribuir ao disposto no art. 34 a feição de uma exceção ao art. 40 e não se resolve, Senhor Presidente, porque, por essa forma, ofende-se de frente, senão o texto, pelo menos o espírito, a razão única pela qual existe o art. 40 da nossa Constituição Federal. A razão com que defenderam, na Constituinte, o disposto nesse art. 40, foi a alegação de que não se devia submeter ao Poder Legislativo, na mesma sessão, o projeto de lei vetado pelo Executivo, porque, procedendo-se por essa forma, as razões do veto teriam que ser discutidas em uma atmosfera de paixão e amor próprio ofendido, sem que houvesse, no Congresso, a serenidade necessária para deliberação desta natureza.

“Na realidade, o veto é sempre a expressão de um dissídio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O primeiro entende que, por essa ou por aquela razão, o último destes poderes, ou ofendeu a Carta Fundamental da República, ou ofendeu os grandes interesses nacionais.

“E esse dissídio, que se trava na ocasião de cada veto, pode, às vezes, criar situações gravíssimas, nas quais é, realmente, no mínimo, uma imprudência submeter à consideração do Legislativo as razões do veto proferido pelo Presidente da República.

“Ora, Senhor Presidente, nenhuma lei existe em que mais se possa aprofundar esse dissídio, mais se possa abrir esse conflito do que na lei orçamentária; além disso, o veto de uma lei de orçamento precisa, em um regime democrático, ser submetido à opinião nacional, porque os impostos que aí se criam, os ônus que aí se aumentam, quem vai pagar é o povo, que tem o direito de saber por que se lhe exige mais sacrifício e qual o destino que se vai dar aos dinheiros públicos.

“Se assim é, se mais do que qualquer outro projeto, o de orçamento, uma vez vetado, não deve, na mesma sessão legislativa, por esse motivo, ser submetido ao exame do Congresso; se é a lei orçamentária a que, mais do que qualquer outra, precisa ser conhecida opinião e criticada por ela, como é, Senhor Presidente, que de todos os projetos de lei enviados à sanção e ao veto presidencial, somente se excetua, justamente o projeto de orçamento, para submetê-lo ao exame do Congresso na mesma ocasião em que ele é vetado?

“Isto nos leva à convicção de que a interpretação dada, até hoje, ao art. 40 da Constituição Federal para resolver o dissídio

entre esse art. 40 e o art. 37 § 17, é uma interpretação forçada que se aceita na falta de outra.

“Mas, Senhor Presidente, o veto parcial vem resolver essa situação e completar o nosso mecanismo constitucional. A aplicação desse veto a uma parte só do orçamento, evitará que o Executivo fique sem lei de meios e mal não haverá em que se defira para outra sessão legislativa o conhecimento das razões do veto proferido pelo Poder Executivo.

“Assim, pois, Senhor Presidente, o veto parcial que, em boa hora, figura na emenda n.º 3 da reforma constitucional, tem a seu favor razões de ordem doutrinária, razões de ordem política, razões de ordem prática e, ao que me parece, vence, galhardamente, todas as objeções que lhe foram opostas em nosso meio jurídico e político”.

Outro depoimento favorável ao veto parcial, que merece transcrição, pois vem provar que havia adeptos de sua aplicação, antes mesmo da permissão expressa na Constituição finalmente revista em 1926, é o do Senador LOPES GONÇALVES (1):

“Uma outra emenda que tem sido debatida calorosamente é a do veto parcial. Em primeiro lugar, já sustentei que a nossa Constituição não proíbe o veto parcial. No seu artigo 48, combinado com o 37, ela cometeu ao Presidente da República a alta atribuição de sancionar ou vetar as leis, não empregando a expressão veto global ou veto parcial. Dêste modo, sempre argumentei — e desta tese jurídica me não afasto — que, quem tem competência para vetar um todo, tem-na, também, para vetar parte desse todo, verificando dispositivo incongruente ou afetado de inconstitucionalidade.

E, após ampla demonstração de sua tese, conclui aquele Senador irresponsavelmente:

“Se o Poder Judiciário, federal ou estadual, tem competência para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de parte de uma lei, anulando-a onde se der semelhante vício, por que razão o executivo, colaborador legislativo, usando de atribuição privativa, não poderá, também, negar sanção à parte de uma lei nessas condições, ou que em determinado dispositivo seja contrária aos interesses da Nação?”

Adotado na reforma constitucional de 1926 o instituto do veto parcial, tornou-se quase nula a probabilidade de o Presidente da República repelir integralmente o projeto de orçamento votado pelo Congresso Nacional, ficando, por conseguinte, bastante atenuado o perigo de iniciar-se um novo exercício financeiro sem lei de meios.

(1) *Anais da Revisão Constitucional*, vol. V, ps. 640-55.

Em 1922, entretanto, não só o projeto de orçamento da despesa já havia sido remetido ao Poder Executivo treze dias depois de iniciado o exercício, mas ainda, convocado extraordinariamente o Congresso para deliberar sobre o veto, a aceitação do mesmo só ocorreu ao findar o terceiro mês do exercício, após o qual houve necessidade, ainda, de perto de cinco meses para ultimar a lei de emergência ou de provimento orçamentário (Decreto n.º 4.555, de 10 de agosto de 1922).

Durante todo esse tempo só não houve ditadura financeira do Executivo, ou arbítrio na administração das finanças públicas, porque o próprio Presidente da República, logo dias depois de rejeitar *in totum* o projeto de orçamento da despesa, expediu o Decreto n.º 15.341, de 30 de janeiro de 1922, determinando que as despesas permanentes, ou sejam, as de pessoal, fôsem feitas de acordo com as leis e regulamentos de cada serviço, e as de material — variáveis, ou propriamente orçamentárias, passíveis, portanto, de mero arbítrio — ficassem estritamente subordinadas aos limites do orçamento não sancionado.

Contrariando a opinião dos que viram no veto de EPITÁCIO PESSOA a causa de tal situação anômala, é fácil provar que o mesmo evidenciou, apenas, uma falha na Carta Fundamental de 1891, qual seja a de não prover sobre os casos da inexistência de lei orçamentária no início do exercício, seja por rejeição do projeto votado pelo Congresso, seja — como viria a ocorrer, em 1926, com o orçamento da receita — por não ultimar o Congresso a votação das leis de meios, a despeito da praxe de dilatar, pelos quatro meses restantes do ano, o prazo de suas reuniões ordinárias, fixado pela Constituição até 3 de setembro.

Sobre as causas desse retardamento na votação pelo Congresso, esclarece CARLOS MAXIMILIANO (1):

“A falta de orçamento ao iniciar-se um exercício financeiro não provém propriamente de pretender uma das câmaras deixar o Governo sem o necessário para o desempenho da sua missão; se a tanto se abalançasse, assumiria atitude revolucionária, contraproducente, pois levaria os elementos conservadores a cerrar fileiras em torno da autoridade constitucional. Em regra, oposicionistas e franco-atiradores obstruem a marcha do projeto, a fim de forçarem a maioria a aprovar proposições que assegurem vantagens pessoais a amigos deles, ou eleitorais a eles próprios. Às vezes, a medida pleiteada interessa a partidários do Presidente; estes fazem o jogo da corrente adversa: desertam o plenário, ocupam a tribuna por qualquer pretexto, contribuem, enfim, de todos os modos, mais ou menos indiretos, para o êxito da manobra dos que lhes são aparentemente contrários. Assim aconteceu todos os anos, até 1925, resultou ficar o

(1) Comentários à Constituição Brasileira, vol. 2, ps. 123-27.

Brasil duas vezes sem lei de fixação das forças de terra, e mar, e uma, sem orçamento: proliferava na República o mal oriundo do Império”.

No silêncio da Constituição de 1891, sobre a hipótese de encerrar-se a sessão legislativa sem a votação das leis orçamentárias, RUY BARBOSA era de parecer que o Poder Executivo poderia e deveria prorrogar os orçamentos de receita e despesa do ano anterior. Disso dá notícia o Deputado JOÃO MANCABEIRA, ao relatar episódio ocorrido no quadriênio do Presidente Mal. HERMES DA FONSECA (1):

“Senhores, em fins de 1910, poucos dias depois do Mal. HERMES assumir o governo, dentro das bancadas civelistas da Câmara uma minoria exaltada obstruía os orçamentos para os negar. O General PINHEIRO MACHADO chegou a convocar os seus amigos em sua casa e o Sr. ALCINDO GUANABARA escreveu uma declaração pela qual o Congresso anunciava ao país que encerrava as suas sessões sem orçamentos e confiava a República ao Poder Executivo.

“Mas a obstrução da minoria não foi por diante, porque a ela se opôs o conselheiro RUY BARBOSA, que, em reunião, na sua casa, nos declarava: — “Eu não concordo com essa atitude pela qual a minoria quer governar o país. Nem a minoria, nem a maioria podem recusar ao Governo os meios financeiros de que êle precisa. Se recusarmos, prestaremos ao Mal. Hermes o maior serviço, porque faremos dêle o salvador da nossa Pátria. Porque, eu Presidente, desde que me fôssem recusados os orçamentos e encerrado o Congresso, no dia 1 de janeiro com a minha autoridade prorrogaria os orçamentos por um manifesto à Nação”.

“Eu os prorrogaria, dizia o conselheiro RUY BARBOSA, porque, na ausência do Congresso, sendo eu o único poder diretamente representante do povo, pela Constituição incumbido da guarda e manutenção dos serviços permanentes, como as forças armadas e a justiça, eu não havia de cometer a inépcia ou o crime de entregar o país ao descalabro, à anarquia. Não. Eu diria que, incumbido da guarda e da manutenção dos serviços permanentes eu os manteria; mas como não poderia legislar, prorrogaria o último ato legislativo do Congresso”.

A princípio — diz CARLOS MAXIMILIANO na obra citada — o Congresso adotou o parecer de RUY BARBOSA e, por meio de lei ordinária, facultou a prerrogativa orçamentária.

A lei a que se refere CARLOS MAXIMILIANO é, sem dúvida, o Decreto n.º 4.974, de 1 de dezembro de 1925, parecendo-nos, pela data de sua promulgação, mais diretamente relacionada com a lacuna constitucional fortemente evidenciada, pelo veto, pejado de consequências, de EPITÁCIO PESSOA.

(1) Discurso publicado no *Diário do Congresso* de 4-7-1926.

Por essa lei, os orçamentos da receita e da despesa vigentes no exercício anterior seriam automaticamente revigorados em duas hipóteses:

1.^a — negada sanção aos novos projetos, caso em que a prorrogação terminaria com a rejeição do veto ou a votação de novo projeto pelo Poder Legislativo; e

2.^o — na falta de elaboração de leis orçamentárias até 31 de dezembro, quando as do exercício expirante continuariam em vigor até serem votadas as referentes ao novo exercício.

Entretanto, a constitucionalidade de tal lei era julgada muito duvidosa por vêzes autorizadas, motivo por que, a fim de evitar celeuma ao surgir a necessidade da prorrogação, foi esta objeto da seguinte emenda debatida na Assembléia Revisionista de 1924-1926:

“Substitua-se o artigo 34 da Constituição pelo seguinte:

“Art. — Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1.^o, orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, *prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor*” (grifamos a inovação substancial ao texto primitivo).

Reconhecendo embora a utilidade da emenda para preencher a lacuna do texto constitucional, muitos se opuseram à sua redação, pelos seguintes motivos:

1.^o, a disposição do novo orçamento não poderia estar em vigor no dia 15 de janeiro, porque, pelo Código de Contabilidade, qualquer medida que alterasse as tarifas alfandegárias só entraria em vigor 90 dias depois, e as outras modificações de impostos só vigorariam 30 dias depois. Quer dizer que seria indispensável uma interpretação, ou substituir “em vigor” pela “promulgação”, para que entrasse em vigor passados os dias exigidos pelo Código de Contabilidade (objeção levantada pelo Senador PAULO DE FRONTIN, em discurso constante dos Anais da Revisão, vol. IV, fls. 583-584);

2.^o — sendo freqüente o Congresso enviar o orçamento à sanção, alguns dias depois de iniciado o ano: 5, 6 e até 8 de janeiro, ficaria ao arbítrio do Executivo optar entre a lei antiga e a nova, mesmo abstando-se de exercer o direito de veto no decênio facultado pela Constituição (Declaração de voto do Deputado SÁ FILHO, publicada no *Diário do Congresso* de 9-7-1926, a fô-lhas 1.169-1.174);

3.^o — dizendo a emenda — “prorrogado o orçamento anterior, quanto até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor”, uma interpretação literal dificultaria a mudança da data do ano financeiro, tão propagada por tantos financistas, como, entre nós, ANTÔNIO CARLOS, a exemplo do longo período do Império (Declaração de voto, já citada, do Deputado SÁ FILHO).

Quanto à modificação do ano financeiro, fôra a mesma objeto, em 1922, de projeto do Deputado ANTÔNIO CARLOS, com parecer favorável da Comis-

são de Finanças da Câmara, que subscreveu unânimemente a opinião do relator — o então Deputado ARTUR COLARES MOREIRA — só não tendo sido levada a efeito por circunstância ocasional e relevante. Em sua primeira proposta ANTÔNIO CARLOS sugerira contar o ano financeiro de julho a junho, tendo-se pronunciado depois — o que também foi aceito pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados — pelo período de abril a março.

Os inconvenientes da coincidência dos anos financeiro e civil foram assim expostos pelo Deputado ARTUR COLARES MOREIRA, ao divergir da redação dada à emenda prorrogativa (1):

“Se ao tempo do Império, quando os orçamentos eram votados no mês de setembro, a entrada dos novos orçamentos em vigor a 1 de janeiro se tornava inconveniente, apesar dos quatro meses que decorriam, creio que não estarei longe da verdade dizendo que pior é ainda com a votação dos orçamentos como a fazemos atualmente, no mês de dezembro para vigorar a 1 de janeiro. Temos tido mesmo ocasião de votar orçamentos aqui no dia 31 de dezembro, sendo as leis publicadas a 1 de janeiro no *Diário Oficial*, quando desde meia-noite já estão em vigor em todo o Brasil. Quer dizer que a lei já tem efeito antes de ser lei”.

.....

Estamos a resolver essas coisas sem nos lembrarmos de que o território brasileiro é de uma vastidão extraordinária. Basta dizer que, a quem estiver na capital de Goiás e quiser ir a certa s comarcas do mesmo Estado, como S. João do Araguaia e Pôrto Nacional, será muito mais fácil dirigir-se a S. Paulo, daí vir a esta Capital, aqui tomar um vapor, seguir até S. Luiz do Maranhão e de lá a Grajau, para dêsse ponto ainda caminhar 80 léguas a cavalo.

“Quando, no princípio do Governo do Mal. HERMES, tive de tomar providências, de acôrdo com o Governo de Goiás, em uma célebre revolução do Coronel Pena, as fôrças foram pelo Maranhão, a fim de daí seguirem para as comarcas do norte do Estado de Goiás”.

E, demonstrando que os 38 anos em que se vinha adotando a coincidência dos anos civil e financeiro, eram suficientemente contrabalançados pelos 58 anos de experiência em sentido inverso, ao tempo do Império, o referido deputado relata, no discurso citado, o histórico da contagem do ano financeiro, no Brasil:

“Em 1828, foi estabelecido no Brasil o exercício financeiro começando em 1 de julho e terminando a 30 de junho do ano seguinte, regime introduzido por BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, naquela época. Em 1870, 1871 e 1872 houve no Parlamento diversas investidas para contar-se o exercício financeiro com o ano civil,

(1) Anais da Revisão, vol. 2, fls. 288-310.

mostrando aquêles que pugnavam por essa medida certas necessidades do país. Mas é preciso notar que, nesse tempo, os orçamentos eram votados até setembro, e uma das tentativas para a mudança, em 1880 ou 1881, encontrou no Senado forte barreira por parte do BARÃO DE COTEGIPE, que se opôs tenazmente a isso, em parecer notável que tive a honra de transcrever ao relatar o projeto ANTÔNIO CARLOS de 1922, propondo a adoção do período financeiro de 1 de julho a 30 de junho.

“Em 1886, porém, em pleno governo do BARÃO DE COTEGIPE, o então Deputado AFONSO CELSO JUNIOR apresentou emenda mandando mudar a data do início e da terminação do exercício financeiro. O Sr. FRANCISCO BELISÁRIO, Ministro da Fazenda, declarou aceitar a providência forçada pelas circunstâncias”, (para evitar a prorrogação orçamentária, então iminente, para o ano de 1887-1888).

O notável parecer exarado, em 1880, contra a coincidência dos anos financeiro e civil, de que foi relator, no Senado, o BARÃO DE COTEGIPE e a que se refere o Deputado COLARES MOREIRA, no discurso acima, é do teor seguinte (1):

“O artigo 18 dos aditivos estabelece uma grave inovação em nossa contabilidade adotando para o ano financeiro o mesmo período do ano civil. A redação da outra Câmara diz: exercício — mas evidentemente houve lapso da pena, porque, como no mesmo artigo se reconhece, o exercício compreende o ano financeiro e o tempo necessário para a sua liquidação.

“A proposta alteração não é nova e dela trata o relatório da Fazenda de 1862, às páginas 9 e 100, para não citar outros documentos em que a mesma idéia foi aventada.

“À primeira vista esta idéia seduz, porque parece que assim teríamos orçamentos mais aproximados, por serem as despesas previstas e calculadas no ano imediatamente anterior ao futuro exercício; e que até haveria mais tempo para que o corpo legislativo elaborasse essa lei, sem a pressão de urgência pela terminação do ano financeiro corrente, em junho, e comêço do seguinte, em julho.

“Mas, a reflexão demonstra que tais vantagens são inteiramente imaginárias, desde que não podemos encurtar as distâncias e acelerar os elementos de que as Tesourarias de Fazenda e o Tesouro carecem para liquidar aproximadamente o último ano financeiro, dar balanço ao já liquidado e prever sôbre estas e outros dados a despesa e receita futuras.

(1) *Anais da Revisão*, vol. V, fls. 79-142, in discurso do Deputado ARTUR COLARES MOREIRA.

“O artigo mantém, como não pode deixar de ser, os prazos dos exercícios. Isto quer dizer que o ano financeiro, começando em janeiro, terminaria em dezembro, mas o semestre adicional, durante o qual ainda se paga por conta do ano findo, iria até junho seguinte, e a sua liquidação exigiria mais seis meses ou alcançaria dezembro do ano seguinte.

“Que se ganharia, pois, a não ser a perturbação geral do sistema de escrituração e de longos anos seguidos?

“Em maio faltariam ao Governo e às Câmaras as sinopses do último ano financeiro e até o balanço do anterior. As previsões seriam, portanto, mais incertas do que hoje. E as eventualidades de findar a sessão legislativa sem votar-se o orçamento, dar-se-iam, então, como se dão presentemente, desde que se consumisse inutilmente um tempo precioso ou ocorresse o caso extraordinário de uma dissolução da Câmara temporária”.

Conforme acabamos de ver, a Assembléia Revisionista de 1924-1926 era, em sua grande maioria, favorável à prorrogação dos orçamentos, divergindo, apenas, quanto à redação da emenda pela qual essa medida seria incorporada ao texto constitucional.

EPITÁCIO PESSOA, entretanto, já no exercício do mandato de Senador, declarou-se contrário à emenda prorrogativa, argumentando com razões que atingiam a própria essência da mesma. E' dêsse pronunciamento o trecho a seguir, cuja transcrição se justifica ainda mais, por evidenciar o exato discernimento de EPITÁCIO PESSOA sobre a distribuição de competência entre os Poderes Públicos, pugnando, então, pelo exercício pleno das atribuições do Poder Legislativo, com o mesmo zelo com que defendera, antes, a prerrogativa presidencial do veto:

“Por que não estaria em vigor o novo orçamento até 15 de janeiro?

“Por uma de duas razões: ou por não ter sido votado pelo Congresso até 31 de dezembro ou por ter sido vetado pelo Presidente da República.

“No primeiro caso, é de recear que a prorrogação preestabelecida do orçamento anterior seja motivo para que o Congresso não ponha mais na votação da lei de meios a diligência necessária. Se a omissão do Congresso não tem mais como consequência a ditadura financeira do Executivo, que é o grave perigo, que importa se a lei não fôr votada? O orçamento, entretanto, representa a principal função do Poder Legislativo e precisa ser organizado anualmente, porque é da maior vantagem para a Nação que a receita e a despesa pública acompanhem as modificações anuais da sua vida, econômica e financeira: a isto se prende o progresso nacional, nos seus variados aspectos e toda a matéria da tributação, sua iniciativa, sua necessidade, sua medida, sua renda, etc.

“Na segunda hipótese, isto é, se o Presidente da República deixar de sancionar o projeto de orçamento, por que subtrair o seu veto ao conhecimento do Congresso?

“Seria esta, no momento, a primeira consequência da prorrogação do orçamento. Prorrogado este, que vantagem haveria mais em se submeter ao Congresso o ato do Executivo?

“Mas o Senado compreende os inconvenientes daí resultantes. Em primeiro lugar, teremos um veto presidencial que escapa ao exame do Legislativo, o que quer dizer que o Presidente ficará armado do poder de repelir uma resolução do Congresso, precisamente a resolução mais importante, sem dar a este o direito de julgar da procedência ou improcedência da repulsa.

Será uma deturpação do sistema. Em segundo lugar, o Presidente ficará com a liberdade de preferir o orçamento anterior, sempre que assim o entender, ainda quando para isto não tenha razões plausíveis, e não haverá como cercear-lhe este arbítrio”. (1)

E, depois de ter assim demonstrado os inconvenientes da emenda prorrogativa, EPITÁCIO PESSOA não deixa de apontar, no mesmo discurso, os remédios que, a seu ver, deveriam ser adotados, contra o perigo de iniciar-se o exercício sem lei orçamentária:

“Contra o perigo de não votar o Congresso o orçamento até o fim da sessão, o remédio está em reformarem-se os Regimentos das duas Casas, de modo a tornar impossível a obstrução em matéria de tal natureza, que representa uma obrigação constitucional do Legislativo, a ser cumprida em prazo limitado.

“Não é possível que simples Regimentos parlamentares tenham o poder de impedir o cumprimento de preceitos imperativos da Constituição da República.

.....

“Quanto aos inconvenientes do veto, aliás muito atenuados com a adoção do veto parcial, o remédio estará em votar o Congresso o orçamento algum tempo antes de encerrar a sessão.

“As ponderações que acabo de fazer aplicam-se à emenda referente às forças de terra e mar”.

Além de EPITÁCIO PESSOA, também um outro membro da Assembléia Revisionista de 1924-1926 — o Deputado SÁ FILHO — manifestou-se contrário à emenda que autorizava a medida extrema da prorrogação dos orçamentos, à qual preferia o outro remédio a que também se recorre, nos países cultos, para suprir a falta de lei orçamentária no início do exercício financeiro, ou seja, a concessão pelo Congresso dos chamados “duodécimos provi-

(1) Discurso publicado no *Diário do Congresso* de 12-11-1925, ps. 5590-93.

sórios". Esta a sua conclusão, depois de também reprovar a redação da emenda (1):

... "E, no caso, a melhor sugestão seria talvez a de autorizar, tão somente, ao chamado duodécimo provisório, limitado a um prazo determinável de 1 ou 2 meses, para dar tempo ao Congresso de ultimar a votação das leis periódicas.

"E' esse o sistema da França, Bélgica e outros países e parece o mais consentâneo com a razão de ser histórica do regime representativo.

"Por outro lado, é acentuada a tendência para a votação de orçamentos destinados a vigorar por mais de um ano, em se tratando de serviços de natureza industrial.

"Em toda parte, porém, a regra geral é a anualidade, que a atual reforma vem pôr em perigo".

Não foram ouvidas nem as ponderações do Senador EPITÁCIO PESSOA e do Deputado SÁ FILHO quanto ao mérito da emenda prorrogativa, nem tampouco as que visaram, apenas, ao aperfeiçoamento de sua redação, partidas de outros parlamentares, tendo a Assembléia Revisionista acrescentado ao número 1 do artigo 34 da Constituição de 1891, o trecho final adiante sublinhado:

"Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

"1, orçar, anualmente, a receita e fixar, anualmente, a despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, *prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor.*"

Já a Constituição de 1934, embora por processo diferente do que preconizara EPITÁCIO PESSOA, removeu um dos inconvenientes para o qual êle inútilmente havia chamado a atenção de seus pares: no caso de o Presidente da República rejeitar o projeto de orçamento votado pelo Congresso, não se daria a prorrogação automática do orçamento até então vigente, nem mesmo se o veto ocorresse após o encerramento da sessão legislativa ordinária do Congresso. Isto porque aquela Constituição estatuiu, no § 1.º de seu artigo 92, que, no intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma indicada pelo respectivo Regimento Interno, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionaria como Seção Permanente, com a atribuição, inclusive, de providenciar sobre os vetos presidenciais, na forma do artigo 45, § 3.º, *in verbis*:

"No intervalo das sessões legislativas, o veto será comunicado à Seção Permanente do Senado Federal, e esta o publicará, convo-

(1) *In* declaração de voto sobre a reforma constitucional, a ps. 1169-74, do *Diário do Congresso* de 9 7-1926.

cando extraordinariamente a Câmara dos Deputados para sobre ele deliberar, sempre que assim considerar necessário aos interesses nacionais”.

No regime inaugurado pela Carta de 10 de novembro de 1937, o perigo de iniciar-se o exercício sem lei de meios deixou, praticamente, de constituir problema, pois os fatores determinantes de tal perigo o retardamento na votação pelo Parlamento e o veto, conforme vimos — foram prevenidos da seguinte forma:

1.º tanto para a Câmara dos Deputados, como para o Conselho Federal, a própria Constituição fixou prazos fatais de votação, nos termos do artigo 71: — 45 dias, para a Câmara votar o orçamento, a partir do recebimento da proposta do Governo; 25 dias, a contar da expiração do prazo concedido à Câmara dos Deputados, para que o Conselho Federal também o votasse; e, finalmente, 15 dias contados a partir do término do prazo concedido ao Conselho Federal, para que a Câmara se pronunciasse sobre as emendas do dito Conselho;

2.º punindo a desobediência a esses prazos, o artigo 72 autorizava o Presidente da República a publicar o orçamento:

a) no texto que lhe fôsse enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas as Câmaras guardassem nas suas deliberações os prazos acima referidos;

b) no texto votado pela Câmara dos Deputados, se o Conselho Federal, no prazo prescrito, não deliberasse sobre o mesmo;

c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houvesse excedido os prazos que lhe eram fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal;

d) no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houvessem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento;

3.º tornou-se desnecessário o exercício do veto em relação ao projeto de lei de meios, tendo em vista que a competência do Parlamento, em matéria orçamentária, ficou restrita à votação de verbas globais, nos termos do artigo 69, *in verbis*:

“Art. 69 A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

“§ 1.º Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.

“§ 2.º Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Governo, serão na conformidade do vencido, modificados os

quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.”

Coube, finalmente, à Constituição de 1946, restituindo ao Congresso Nacional a competência, em toda a sua plenitude, de votar o orçamento, adotar a sugestão de EPITÁCIO PESSOA, inaproveitada na reforma constitucional de vinte anos atrás, quanto ao meio de evitar que a prorrogação do orçamento vigente — remédio extremo a ser usado quando as Mesas das duas Câmaras e as lideranças partidárias não conseguem vencer a obstrução na votação da lei de meios — fôsse transformada em instrumento de deturpação do sistema de poderes de governo independentes mas harmônicos entre si. E’ o que aconteceria — como assinalou EPITÁCIO PESSOA — se adotasse a prorrogação automática para armar o Executivo do arbítrio de repelir uma resolução do Congresso, precisamente a mais importante, sem dar a êste o direito de julgar da procedência ou improcedência da repulsa. De outra parte, acrescentamos nós — e isto tendo em vista não ter a Assembléia Revisionista acatado as ponderações do Senador que, alguns anos antes, como Presidente da República, vetara o orçamento da despesa — é o que aconteceria, também, se a prorrogação automática fôsse inscrita na Constituição, como espantalho para evitar que o Poder Executivo usasse de sua prerrogativa de vetar, total ou parcialmente, um projeto de lei orçamentária inconstitucional ou inconveniente aos interesses da Nação.

Uma vez que o habitual retardamento na votação da lei de meios nunca permitiria a apreciação de um voto integral até o dia 15 de janeiro (o que acarretaria a prorrogação do orçamento anterior, segundo a emenda que veio a ser aprovada na reforma constitucional de 1926). EPITÁCIO PESSOA sugeriu: — “Quanto aos inconvenientes do veto, aliás muito atenuados com a adoção do veto parcial, o remédio estará em votar o Congresso o orçamento algum tempo antes de encerrar a sessão”.

Foi justamente êsse alvitre que a Constituição vigente adotou, ao determinar, em seu artigo 74, que, “se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor”, pois, encerrando-se a sessão legislativa a 15 de dezembro, mesmo que o Presidente da República só exerça o direito de veto no último dia do decênio que lhe é facultado pelo § 1.º do artigo 70, ainda restarão cinco dias ao Congresso para apreciar o veto, em reunião ordinária.

E’ verdade que, ao comentar o artigo 74 supra-transcrito, escreve CARLOS MAXIMILIANO (1):

“A prorrogação é automática; independe de decreto do Executivo. A lei suprema tirou a êste a faculdade de optar entre convocar extraordinariamente o Congresso e aplicar as disposições

(1) *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 2 p. 128.

vigentes no exercício recémfindo. E' competência *privativa* do parlamento orçar a receita e a despesa; quando o não faz a tempo de ser vetado e substituído (o que possível se tornaria se concluísse o primeiro trabalho nos sete meses previstos pelo estatuto fundamental), presume-se ter preferido manter a vigência da lei de meios anterior. Quer haja, quer não, orçamento em janeiro, o Presidente não manda a respeito: em um e outro caso, cumpre, executa, obedece.

"Do exposto é de concluir o nenhum cabimento de se convocar extraordinariamente o Congresso para prosseguir na votação interrompida ou substituir o projeto vetado; o dispositivo colima exatamente evitar êsse mal, verificado no Govêrno EPITÁCIO PESSOA.

"O preceito em exame torna definitivo, absoluto, na prática, o veto à lei anual; pois o resultado dêle não é voltar o projeto às câmaras, porém ser substituído pelas disposições vigentes sôbre a matéria, no exercício anterior." (os grifos são do original)

Data venia, discordamos do emérito constitucionalista quando afirma que o artigo 76 da Constituição vigente torna definitivo, absoluto, na prática, o veto ao projeto de orçamento, não admitindo a volta do projeto vetado às Câmaras, mas, sim, sua substituição, automática, pelas disposições que regiam a matéria no exercício anterior.

Quer-nos parecer que tal conclusão se ajusta mais exatamente ao artigo 34, n.º 1, da Constituição de 1891, após o acréscimo que sofreu na reforma constitucional de 1926, pois tal dispositivo, sim, preceituava a prorrogação automática do orçamento anterior, *quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor*".

A Constituição de 1946, porém, parece-nos que nesse ponto tendeu para a opinião defendida por EPITÁCIO PESSOA, que só admitiu a prorrogação pura e simples do orçamento anterior, na eventualidade de o Congresso encerrar sua sessão ordinária, antes de remeter o projeto do novo orçamento à sanção presidencial. Assim, o artigo 74 prevê a prorrogação, para o exercício seguinte, do orçamento que estiver em vigor, única e exclusivamente "se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro".

Por conseguinte, na hipótese de ser o projeto de lei de meios rejeitado, o que se poderá dar até dez dias depois de sua remessa ao Poder Executivo, não vemos por que o Congresso não poderá deliberar sôbre o veto, seja em sua sessão ordinária que se encerra a 15 de dezembro, seja sem sessão extraordinária, convocada pelo Presidente da República ou por iniciativa do têrço de uma das câmaras, como faculta o parágrafo único do artigo 39, do texto constitucional em vigor.

*

* *

O Parecer de AFRÂNIO DE MELO FRANCO, a exemplo das razões expostas por EPITÁCIO PESSOA em suas Mensagens — quer a de justificação do Veto

ao Orçamento da Despesa de 1922, quer a de convocação da sessão extraordinária do Congresso — constitui hoje etapa decisiva na evolução do Direito Público Brasileiro. A análise que vimos desenvolvendo à margem desses documentos, não apenas no presente número, mas também no anterior (*Revista do Serviço Público*, março de 1956), comprova, à saciedade, a perspicácia e a largueza de vistas com que êsses dois homens públicos discutiam problemas tão graves para a consolidação do regime representativo e para o bom funcionamento da administração financeira no Brasil.

Distinguem-se tais documentos, antes de tudo, pela riqueza de informações, admirável erudição e persuasiva força argumentadora. As razões do Veto são vigorosas, quase violentas, ao profligar as irregularidades de que a Resolução do Congresso estava eivada; o Parecer MELO FRANCO se reveste de uma serenidade de *Scholar*. Honram ambos a cultura jurídica e a vida política de um povo. Não se podem, todavia, deixar sem uma nota de reparo os comentários que, recentemente, teceu sobre o Parecer, o Sr. AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, na biografia que traçou de seu ilustre pai (*Um Estadista da República*, três vols., Coleção "Documentos Brasileiros", José Olympio, Rio de Janeiro, 1955; cf. vol. II, p. 1.045-47). Com efeito, o Parecer de AFRÂNIO DE MELO FRANCO não lhe mereceu senão duas páginas em uma biografia que alcança quase três mil, distribuídas por três alentados volumes. A importância da questão exigia de um jurista, que também é político, comentário mais analítico e aprofundado. E' de lamentar-se que, na qualidade de Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, não tivesse o Sr. AFONSO ARINOS aproveitado a oportunidade para dilucidar o assunto do ponto de vista técnico, o que melhor sublinharia o mérito do trabalho paterno. Na atuação parlamentar de AFRÂNIO DE MELO FRANCO poucos terão sido os momentos em que sua inteligência foi mais aguda e em que o seu renome de jurista e de estadista tenha logrado mais segura confirmação. Arquivando em suas páginas êsse Parecer, bem como os documentos públicos que o suscitaram, a *Revista do Serviço Público* ressalta a atualidade do problema e o significado da contribuição prestada pelo Presidente EPITÁCIO PESSOA e pelo Deputado AFRÂNIO DE MELO FRANCO a uma eficaz solução do mesmo.

*Mensagem de Convocação Extraordinária do Congresso
Nacional Para Deliberação Sobre o Veto Oposto
à Resolução que Fixa o Orçamento da
Despesa Para o Exercício de 1922*

I

SRS. Membros do Congresso Nacional — Como está declarado no Decreto n.º 15.351, de 4 de fevereiro último, tive a honra de convocar-vos extraordinariamente para deliberardes sobre o veto que opus ao Orçamento da Despesa votado para o corrente exercício.

Ao expor os motivos de minha divergência com o projeto que me envias-tes, não julguei necessário justificar o direito, que assiste ao Poder Executivo, de aprovar ou não as resoluções que orçam a receita e fixam a despesa da República. Nunca fôra tal prerrogativa objeto de dúvida. Nenhum jurista se abalará jamais a recusá-la ao chefe do Estado. Todos, pelo contrário, eram acordes em proclamá-la. Pareceu-me, por isto, que seria fazer injúria à vossa alta autoridade procurar demonstrar a existência constitucional daquela facul-dade. Como, porém, ela tenha suscitado contradita da parte de Membros do Congresso, sinto-me agora no dever de explicar as razões em que me fundei.

Nos termos do art. 16 da Constituição, “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República”.

Este é o princípio. Esta é a regra. A sanção do Presidente é requisito essencial da lei. Sem ela o ato legislativo é incompleto e ineficaz.

Uma emenda apresentada no Congresso Constituinte propunha que o art. 16 fôsse redigido: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso, com a sanção, em regra, do Presidente da República”. Foi rejeitada. Renovada em outra discussão foi novamente repelida. Ficou assim clara a intenção do legis-lador constituinte de sujeitar à sanção do Presidente da República toda a função propriamente legislativa do Congresso Nacional.

À regra categórica do art. 16, portanto, só a própria Constituição pode abrir exceções.

Ora, das três únicas exceções que nela encontram os comentadores, nenhuma se relaciona com qualquer lei, pois todas incidem ou em delibera-ções que não têm caráter legislativo, ou em resoluções que, pelas condições de sua votação, excluem a sanção ou o veto presidencial.

São as seguintes:

1.º, a do art. 4.º (aliás impugnada por alguns juristas) em que o Congresso aprova a incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados, resolvido pelas respectivas assembléias legislativas;

2.º, a do art. 17 § 1.º, segundo o qual “só ao Congresso Nacional compete deliberar sobre a prorrogação e adiamento de suas sessões.”

3.º, a do art. 90, relativa à reforma da Constituição, em que as deliberações, tomadas em três discussões e por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, valem por uma desaprovação prévia do veto que acaso o Poder Executivo opusesse à vontade do Congresso.

Eis aí. À parte essas três exceções, de nenhuma outra cogita a Constituição. Pelo contrário, depois de enumerar longamente, nos arts. 34 e 35, as atribuições do Congresso, isto é, as matérias sobre que ele pode exercer a faculdade de organizar e aprovar projetos de lei, entre as quais figura, em primeiro lugar, a de orçar a receita e fixar a despesa, logo em seguida, no art. 37, manda, *sem restrição de qualquer natureza, que os projetos de lei, aprovados nas duas Câmaras, sejam enviados ao Poder Executivo, para serem sancionados ou não.*

Mas, se a Constituição especifica minudentemente nada menos de trinta e nove atribuições do Poder Legislativo, *entre as quais a de votar o orçamento*, e prescreve sem reservas que os projetos de lei elaborados sobre essas matérias sejam submetidas ao Presidente da República, é evidentemente caprichosa, arbitrária e inconsciente a opinião daquêles que, arrogando-se o direito de criar exceções, restrições e distinções, que a Constituição não autoriza, pretendem que os projetos orçamentários prescindem da audiência do Poder Executivo.

Nem haveria razão para isso, o orçamento é a lei que mais fundo pode ferir os interesses nacionais, interesses de toda ordem — políticos, administrativos, comerciais, industriais, financeiros e econômicos; não seria, portanto, razoável, sobretudo no regime presidencial, que ficasse a sua elaboração reservada exclusivamente ao Poder Legislativo, justamente o mais acessível às influências estranhas e onde a divisão da responsabilidade enfraquece as resistências, gera excessivos rigores ou autoriza condescendências demasiadas. O Poder Executivo, que nasce também diretamente do povo, que é igualmente um delegado dos contribuintes, que representa do mesmo modo a Nação, encontra na consciência da responsabilidade que nele se concentra, se isola e se personifica, como poder singular que é, estímulos mais fortes para a defesa dos interesses da comunhão.

Se, pois, há uma lei que não deva escapar à colaboração desse poder é a lei do orçamento.

Imagine-se o que seriam tais leis se os Parlamentos não receiassem o veto do Executivo. “Só o fato da existência do veto e o temor de ver um projeto devolvido com objeções tiradas da moral pública, constituem já freios salutareis às proposições mais audaciosas.”

Não pretendamos, nem mesmo em doutrina, criar no Brasil essa novidade, que a nossa tradição, no Império como na República, jamais conheceu: a lei de orçamento foi sempre submetida à sanção, e conseqüentemente ao veto, do Chefe do Estado.

O contrário importaria a anulação completa do direito que o art. 16 da Constituição pôs nas mãos do Presidente. Em vez de projetos especiais, sujeitos a sanção e veto, o Congresso introduziria no orçamento tôdas as medidas a respeito das quais não contasse com o assentimento do Executivo, e por êste modo burlaria a coparticipação dêste poder na feitura das leis.

Não pode ser verdadeira uma doutrina que conduz a tal absurdo.

Demais, é mister não esquecer que o veto, como o estabeleceu a Constituição, não é um ato definitivo e irrevogável, mas simples convite ao Congresso para examinar a matéria em face das razões expostas pelo Presidente da República. Se estas razões são infundadas, o Congresso as fulminará, e o projeto se converterá em lei.

Foi nos Estados Unidos e na República Argentina que fomos buscar os moldes de nosso sistema constitucional.

Ora, a Constituição Americana dispõe no art. 1.º, secção 7.ª n.º 2:

“Todo projeto adotado na Câmara dos Representantes e no Senado será, antes de tornar-se lei, presente ao Presidente dos Estados Unidos. Se êste o aprovar, assiná-lo-á; se o não aprovar, devolvê-lo-á com suas objeções à Câmara em que houver sido iniciado...”

A Constituição Argentina, por sua vez, preceitua no art. 69:

“Aprovado um projeto de lei pela Câmara em que teve origem, passa à outra para ser discutido. Aprovado por ambas, é enviado ao Poder Executivo da Nação, para ser examinado, e, se obtem a sua aprovação, é então promulgado como a lei.”

Ê, como se vê, o mesmo processo seguido entre nós.

Pois nem nos Estados Unidos nem na República Argentina se contesta ao Presidente o direito de negar sanção aos orçamentos.

Nos Estados Unidos o Presidente Hayes usou, em vários casos, dêsse direito. Na Argentina, onde o orçamento é um só e o veto pode ser parcial, o fato também não é desconhecido. O atual Presidente tem mais de uma vez negado sanção à lei orçamentária. A primeira vez que o fêz, em 1918, justificou o seu ato em uma mensagem, de que vale a pena transcrever alguns trechos:

“O Poder Executivo, disse êle, entende que o Congresso exorbitou das suas faculdades com aprovar as disposições citadas, porquanto inclui na lei do orçamento, lei essencialmente financeira, não só *prescrições estranhas à sua natureza* e próprias das leis orgânicas, mas ainda outras *que violam a autoridade do Poder Executivo*, como *poder administrativo*, e ferem fundamentalmente a majestade do Govêrno na sua alta representação pública. O Poder Executivo,

ao exercitar o direito de veto, pelo modo por que o faz, tratando-se da lei de Receita e Despesa, julga interpretar e cumprir a Constituição da República em seu conceito e em sua doutrina. A lei do orçamento é uma lei anual, destinada exclusivamente a calcular e fixar com a maior previsão possível as rendas e gastos que hão de dar vida e movimento à administração geral do país; não deve referir-se senão a assuntos que estejam de acôrdo com êsse objetivo, dentro da harmonia e equilíbrio dos poderes. Em consequência, o Poder Executivo promulga a lei do orçamento na parte que lhe é própria e veta por lhe serem estranhos os artigos 45, 48, 50, etc., em defesa de suas faculdades e da estabilidade da legislação geral do país."

Ora, se assim se pratica nos Estados Unidos e na República da Argentina, em cujas Constituições a nossa se inspirou, por que havemos de fazer exceções?

Três são os argumentos que vejo formulados contra o veto oposto ao orçamento de despesa.

O primeiro admite, em princípio, o direito de veto, mas tendo em vista a íntima correlação existente entre a Receita e a Despesa, entende que esta não pode mais ser repelida, se aquela já foi sancionada.

O argumento é ilógico. A consequência a tirar daquela íntima correlação não é que uma lei não possa ter sorte diversa da outra, e sim que o orçamento da Receita e a fixação da Despesa devem constituir uma só lei. Desde, porém, que entre nós formam duas leis distintas e autônomas, discutidas separadamente, votadas em épocas diversas e em épocas diversas submetidas ao Poder Executivo, é absurdo pretender, em face da Constituição, que uma não possa ser sancionada ou vetada sem que a outra o seja igualmente.

O menos que daí decorreria é que o Congresso passaria a ter a faculdade soberana de permitir o exercício do veto: para isto, bastaria enviar as duas leis ao Presidente com o intervalo de mais de dez dias, como fêz êste ano, em que o orçamento da receita me foi remetido no dia 31 de dezembro e o da despesa a 13 de janeiro. Para poder estudar as duas leis em conjunto e decidir-se pela sanção ou pelo veto de ambas, o Presidente teria que esperar a segunda; mas quando esta lhe chegasse às mãos, já a outra estaria sancionada pelo decurso material do decênio, nos têrmos do art. 37, § 2.º da Constituição, e êle não teria mais liberdade de julgamento.

Se há inconveniente em que uma das leis orçamentárias seja votada e outra não, o remédio está em organizar o orçamento em um só e mesmo ato legislativo, como, aliás, me parece mais razoável e se usa em muitas nações. Os argumentos deduzidos da redação do art. 34, n.º 1 e do art. 54, n.º 8 da Constituição, com os quais se tenta provar que esta prevê a existência de duas leis de orçamento, uma da receita e outra da despesa, afiguram-se-me de pouco valor. Do primeiro dos citados artigos não vejo que se possa tirar essa conclusão. Na Constituição Argentina as atribuições de criar a receita e fixar a despesa vêm até em disposições distintas: a primeira nos ns. 1 e 2 do art. 67; a segunda, mais distante no n.º 7. Entretanto, na República Argentina a lei

orçamentária é uma só. Quanto ao plural empregado no artigo 54, n.º 8 da nossa Constituição, pode ter explicação mais razoável do que aquela que lhe tem sido dada.

Como quer que seja, porém, enquanto mantivermos o uso inaugurado pelo Decreto n.º 2.887, de 1879, de votar-se o orçamento em dois projetos distintos, forçoso é admitir que o Presidente tem o direito de sancionar um e vetar o outro, pela simples razão de que o fato de adotar o Congresso Ordinário, na elaboração da lei esta ou aquela forma regimental, não pode ter como consequência privar o Presidente da República de uma prerrogativa que a Constituição expressamente lhe outorga.

Vivemos a olhar para os Estados Unidos, a indagar o que ali se pensa, se diz e se faz em matéria constitucional. Ora, nos Estados Unidos, antes da reforma adotada o ano passado e que só entrará em vigor no dia 1.º de julho próximo, o orçamento constava de uma lei permanente de receita e de tantas leis transitórias de despesas quantos os ministérios. Pois apesar da estreita correlação entre a receita e a despesa, nunca o Presidente da grande República se sentiu inibido de vetar os orçamentos da despesa, o que tem feito, como já vimos, várias vezes, sem que a alguém tenha acudido a idéia de acimar-lhe o ato de inconstitucional. Aliás, que essa correlação pode também ser mera fantasia, mostra-o claramente o fato de ser o projeto que deixei de sancionar superior em mais de 300 mil contos à receita orçada.

Alega-se que a lei da receita cogita muitas vezes de rendas com aplicação especial a serviços novos, cuja criação é sustada pelo veto. O que se pode concluir daí é que essas rendas não devem ser cobradas, ou seu produto deve ficar depositado, até o novo pronunciamento do Congresso sobre aquêles serviços.

O segundo argumento; de ordem geral. No regime da nossa Constituição, diz êle, as leis orçamentárias não estão sujeitas nem a sanção nem a veto.

Por que?

A razão é original.

Porque, no art. 54, a Constituição, ao definir os crimes de responsabilidade do Presidente da República, considera como tais os atos "que atentarem contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso", e esta expressão — *votadas pelo Congresso* — mostra evidentemente que as leis do orçamento devem ser obras exclusivas do Poder Legislativo, sobre o qual o Presidente não é chamado a manifestar-se de modo algum.

Antes de tudo, uma pergunta: se o art. 54, mostra tão evidentemente que o Presidente nada tem que ver com a formação da lei orçamentária, como é que durante trinta anos de República ninguém percebeu jamais essa evidência? Todos os projetos de orçamento até hoje aprovados pelo Congresso têm sido submetidos à sanção do Presidente e por êste sancionados. O Congresso Constituinte, uma vez votada a Constituição, converteu-se em Poder Legislativo ordinário e como tal funcionou por três anos. Ninguém mais competente para declarar o verdadeiro pensamento da carta constitucional do que aquêles que a elaboraram. Pois os três orçamentos votados por essa Assembléia foram todos enviados ao Poder Executivo e sancionados. Assim como foram sancio-

nados, poderiam ter sido devolvidos. Quando o Congresso submete o projeto ao Presidente, não é só para sanção, que então perderia toda a significação, mas para a sanção ou para o veto. Di-lo a Constituição no art. 37: o projeto de lei será enviado "ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará; se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, negará sanção."

Não serão expressivas essa uniformidade e essa constância no modo de entender e aplicar uma lei? Todos, a começar por aqueles que a fizeram, sem discontinuidade, sem discrepância, sem hesitação, todos, durante mais de trinta anos, a interpretam e a executam sempre de certo modo; como pretender hoje que a lei disponha clara e precisamente de modo contrário?

Demais, se o legislador quisesse subtrair a elaboração do orçamento — justamente a mais importante de todas as atribuições que confiou ao Congresso — à autoridade do Presidente da República, o natural é que o fizesse claramente e no mesmo capítulo em que se ocupa da formação das leis e confere ao Presidente o direito de sanção e de veto.

Ao preceituar no art. 37 que os projetos de lei, aprovados nas duas Câmaras, seriam enviados ao Poder Executivo, que os sancionaria ou não, fácil e simples lhe fôra acrescentar: Desta regra excetua-se o projeto de lei do orçamento. Não iria estabelecer essa exceção, isto mesmo em frase incidente, elítica e obscura, no capítulo que trata... da responsabilidade do Presidente.

Bastam estas considerações para excluir a nova interpretação.

Mas a verdade é que as palavras — *votadas pelo Congresso* — nada mais representam do que um dos muitos lapsos de linguagem de que se eiva a Constituição.

A redação desta levou, como é sabido, menos de cinco dias, e as quatro dúzias de emendas apresentadas à última hora foram estudadas em pouco mais de sessenta minutos. É, pois, perfeitamente explicável que a sua linguagem não prime pela perfeição.

Leis do Congresso, ou, como diz o art. 54, *leis votadas pelo Congresso*, são redundâncias que se lêem e se ouvem a cada passo no escrever ou no falar comum. A expressão *votadas pelo Congresso*, não a empregou o legislador no sentido restritivo, porque não há leis orçamentárias que não sejam votadas pelo Congresso. Não a empregou tão pouco com o intuito reservado de dispensar essas leis de sanção ou do veto, não só porque não seria esse o lugar apropriado para criar tão grave exceção, como porque essa não seria a linguagem adequada à manifestação de tal pensamento. Dissesse o legislador — *é crime atentar contra as leis orçamentárias* — e teria dito tudo. Quisesse, mesmo aí, subtrair essas leis à autoridade do Presidente, e nada lhe custaria redigir assim o artigo: *É crime atentar contra as leis orçamentárias, as quais serão votadas pelo Congresso, sem dependência de sanção.*

Trata-se, pois, de uma simples frase pleonástica.

Palavras excusadas encontram-se a cada passo no texto constitucional!

"Art. 17, § 3.º... Vaga por qualquer causa, *inclusive renúncia*" (era desnecessário dizer que a renúncia é causa de vaga);

“Art. 34, n.º 20. Mobilizar e utilizar a guarda nacional, *ou milícia cívica, nos casos previstos na Constituição*” (ou bem guarda nacional ou bem milícia cívica; acresce que a Constituição não prevê caso algum de mobilização dessa força);

Art. 41. Exerce o Poder Executivo o Presidente da República *dos Estados Unidos do Brasil, como Chefe eletivo da Nação*” (não podia ser o presidente de outra república ou quem não houvesse sido eleito Chefe da Nação);

Art. 47, § 3.º. O Processo da eleição (do presidente) *será regulado por lei ordinária* (o art. 34, n.º 22 já havia dado ao Congresso a atribuição de: “regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais”);

“Art. 48, n.º 8: ...invasão ou agressão estrangeira” (como se a invasão não fôsse uma agressão);

“Art. 48, n.º 16: *Entabolar negociações internacionais*, celebrar ajustes, convenções e tratados” (não é possível celebrar ajustes, convenções e tratados, sem entabolar negociações internacionais);

“Art. 60, let. d: ... julgar os litígios entre cidadãos de Estados diversos, *diversificando as leis destes*” (frase que pressupõe a dualidade da legislação substantiva e que, recusada esta pela Constituinte, a comissão de redação, por descuido, conservou no texto constitucional).

E como estas, ainda outras.

Nada há, pois, de estranho que o art. 54, n.º 8 da Constituição contenha também algumas palavras dispensáveis.

Assim, aliás, o compreendeu, menos de um ano depois de promulgada a carta constitucional, a Lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, *lei votada pelos mesmos Membros da Assembléia Constituinte* e que, no Capítulo VII, trata dos crimes cometidos “contra as leis orçamentárias”, sem aquêlê excusado apêndice.

A fragilidade da interpretação que combato resulta evidente dos próprios termos em que ela se apoia. No sistema da nossa Constituição — arts. 16, 37 e 38 — lei é uma resolução do Congresso sancionada pelo Presidente do Senado. Fora daí não há lei. Haverá projetos, resoluções, deliberações administrativas, etc. Ora, não é admissível que a Constituição, contradizendo-se a si própria, chamasse de lei um projeto que não foi nem sancionado de acôrdo com os arts. 16 e 37, nem promulgado na conformidade do art. 38. Para isso seria mister que ela houvesse estabelecido antes uma exceção para as leis de meios, e não o fêz. Em tais condições, *lei orçamentária* não é e nem pode ser *projeto de orçamento*; *projeto de orçamento* sem sanção não é nem pode ser lei.

Já vimos que nos Estados Unidos e na República Argentina, de onde tiramos o nosso sistema de govêrno, as leis de orçamento estão, como qualquer outra, sujeitas a sanção e veto. A curiosa inovação que se quer introduzir no país não tem, pois, em que se apoiar.

O terceiro argumento insurge-se também contra o veto do orçamento em tese.

Formula-se assim: A Constituição declara no art. 40 que os projetos não sancionados não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa; ora, isto exclui a possibilidade de ser vetado o projeto de orçamento, porque, se o fôr, não poderá ser renovado na mesma sessão, e o govêrno ficará sem lei de meios para o exercício imediato.

Quando na Constituição se fala em *projeto não sancionado*, pressupõe-se o projeto de lei como êle deve ser, isto é, um todo orgânico, homogêneo e sistemático, restrito a uma só matéria, como preceitua a Constituição da Pensylvania, e cujo método e harmonia o veto destrua substancialmente. A Constituição proíbe então que êsse todo simples e indivisível seja examinado na mesma sessão legislativa, sob o influxo de idéias preconcebidas, de sentimentos menos calmos, do espírito de represália ou de capricho, e exige que não volva à discussão antes de passado algum tempo, para que a reflexão e o exame tranquilo das razões do veto sejam penhor da isenção necessária ao seu julgamento imparcial.

Quando, porém, o caso é, como ocorre freqüentemente, de um projeto formado por vários projetos justapostos, sem conexão uns com os outros, relativo cada qual a um assunto diverso e independente, parece não se deve negar ao Congresso o direito de, aprovado o veto, renovar na mesma sessão aquêles projetos parciais que não foram impugnados pelo Executivo e a respeito dos quais os dois poderes estão de pleno acôrdo.

O que a Constituição proíbe é que se renove o projeto vetado, isto é, a mesma idéia que o Presidente repeliu, providência idêntica à que suscitou a divergência entre o Executivo e o Congresso, mas não impede que se apresente de novo uma medida que, distinta pela sua matéria daquela que não mereceu o assentimento do govêrno, só tenha de comum com ela o haver com ela figurado na mesma resolução legislativa.

A Constituição Argentina, no art. 71, estatui: "Nenhum projeto de lei, totalmente rejeitado por uma das Câmaras, poderá ser renovado nas sessões do mesmo ano".

Êste é que é o verdadeiro pensamento do legislador. A palavra *totalmente* figurava também nos projetos de nossa Constituição, e foi suprimida sem dúvida por parecer, como é, desnecessária.

Figure-se que, em uma resolução formada de numerosos preceitos independentes, os dois poderes estão de perfeita harmonia em relação a todos menos um. A Constituição não quer que êste possa ser revisto imediatamente, ainda no ambiente dos motivos que o determinaram, mas não tem razão para proibir que se votem, desde logo, novamente os outros dispositivos, a respeito dos quais Legislativo e Executivo são acordes em reconhecer que consultam os interesses da Nação.

Dir-se-á que isto valeria admitir o veto parcial.

Eu sou hoje francamente pelo veto parcial. Julgo-o não só da mais alta e urgente conveniência pública, como perfeitamente admissível no regimen da nossa Constituição. É o único meio de responder a essa fraude contumaz com que, todos os anos, desde que se proclamou a República, e à semelhança do que se fêz outrora na Inglaterra contra a Câmara dos Lords e nos Estados

Unidos contra o Presidente, procuramos, nas caudas orçamentárias, impor ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quais, em projetos de outra natureza, se revoltaria o seu zelo pelos princípios constitucionais ou pelos interesses da Nação.

Eu sou pelo veto parcial. Dêle não usei no caso do orçamento dêste ano porque não havia meio de aplicá-lo às tabelas, onde ao meu ver muitas con-signações deviam ser criadas ou suprimidas, outras reduzidas ou aumentadas. Além disto, eu sabia que a opinião geral lhe é contrária, e não tinha o direito, como Chefe de Estado, de, em momento de tal gravidade, tentar a adoção dos meus pontos de vista doutrinários, nem devia abandonar a renovação de um projeto, que eu considerava verdadeira calamidade nacional, à preli-minar aventurosa de uma discussão acadêmica.

Mas, na hipótese que acima figurei, a solução por mim indicada não importaria o veto parcial, visto como não seria o Presidente, mas o próprio Congresso, a destacar do projeto coletivo as medidas que devessem prevalecer, e que não entrariam em vigor sem passar de novo por todos os trâmites da elaboração legislativa, sujeitos a adições, supressões ou transformações de qualquer natureza.

João Barbalho entende que “o projeto rejeitado ou não sancionado não pode prosseguir nem surgir de novo, quer como fôra apresentado quer com inovações e retoques”, pois “se fôsse lícito apresentar o projeto com alterações para não parecer o mesmo, ficaria autorizada a burla, a inutilização da providência que prescreve o art. 40: bastaria uma alteração em ponto acessório para alegar-se diferença entre os projetos.”

De inteiro acôrdo.

Mas o egrégio intérprete da nossa Constituição presuppõe que o projeto, como dissemos acima, verse, todo êle, sôbre o mesmo “objeto ou assunto”; não imaginou a deturpação, que se tornou habitual entre nós, de reunir no mesmo ato legislativo matérias as mais diversas e preceitos os mais díspares. Percorram-se, por exemplo, os nossos orçamentos, e aí se encontrará de tudo — favores pessoais, reformas de repartições, organização de serviços novos, dero-gações de leis permanentes em todos os ramos do direito, criações de institutos jurídicos, nomeações, promoções, aposentadorias, em suma, providências que nenhuma relação têm com o cálculo de rendas ou das despesas públicas.

Ora, vetado o orçamento, por que haveriam êsses enxertos, contrários à índole da lei e dos regimentos das Câmaras, de prejudicar as outras medidas que são salutaras e indispensáveis à vida da Nação?

Mas, observarão, se o projeto fôr vetado como foi agora, com razões que abarquem mesmo a parte pròpriamente orçamentária, êle não poderá ser renovoado senão na sessão imediata e, assim, o exercício começará sem lei de meios, o que não podia estar no pensamento do legislador constituinte.

E não estava, não.

O argumento que estou analisando não é novo. Pode dizer-se que nasceu com a Constituição. Ora, os mais autorizados intérpretes da nossa carta política estão de acôrdo em ensinarem que a lei de orçamento, por isto mesmo que é uma lei ânua, escapa à proibição do art. 40.

O art. 37 sujeita a sanção e veto todos os atos legislativos do Congresso; o art. 34 n.º 1 exige que este, cada ano, orce a receita e fixe a despesa da República. É claro, portanto, que se o orçamento fôr vetado, terá que ser renovado no mesmo ano, a fim de não perder o seu caráter de anualidade. Resulta assim logicamente, da combinação dos três dispositivos, que os projetos de orçamento constituem exceção ao princípio consagrado no art. 40.

Milton, logo na primeira edição da sua Constituição do Brasil (1895), respondeu vitoriosamente ao argumento agora ressuscitado:

“Não há colisão entre o art. 40 e o art. 34 n.º 17 da Constituição.

Fosse certo que a lei fundamental inibisse de qualquer modo a renovação dos projetos rejeitados na mesma sessão, é igualmente manifesto — que ela manda fixar em cada ano corrente a força pública.

Ambos estes textos constitucionais podem coexistir na pior hipótese, um como regra e o outro, na sua expressa condição de anualidade, como exceção; não há, pois, questão de proeminência.

A receita e a despesa, e a fixação da força pública são capítulos essenciais na vida política; e não podia ser intuito do legislador constituinte restringir, obstruir ou anular a ação legislativa insubstituível neste campo das necessidades nacionais.

O desígnio da lei, o que os juriconsultos chamam *mens legis*, supriria, no caso vertente, a lacuna que por acaso houvesse no seu contexto.

Tais seriam os subsídios da interpretação, se a letra da lei admitisse dúvidas.

Em conclusão: um projeto de fixação de forças de mar e terra, *que não fôr a reprodução de uma proposição rejeitada, pode ser discutida e votado na mesma sessão legislativa...*

O que se diz da lei de forças aplica-se à do orçamento também.

JOÃO BARBALHO manifesta-se do mesmo modo:

“Ao disposto no art. 40 haverá exceções?

O texto proibitivo, terminante e amplo, parece repeli-las; mas as disposições de uma lei devem se entender em concordância, umas pelas outras, e em conformidade com o seu fim. Se o art. 40, pelos motivos que já vimos, impede na mesma sessão legislativa a renovação dos projetos rejeitados e dos vetados, o art. 34 §§ 1.º e 17 impõe que em cada ano haja lei de orçamento de receita e de despesa da República e lei de fixação da força pública nacional. Como prescindir dessas leis anuais? E é principalmente para que elas se façam que existem os parlamentos, sendo essa votação anual um dos característicos do governo democrático. E são ainda indispensáveis em vista do que dispõe o art. 72 §§ 1.º e 30, segundo os quais o cidadão nada é obrigado a fazer senão em virtude da lei e não se lhe pode cobrar imposto algum sem lei que o autorize, bem como não se completarão contingentes dos Estados para a força armada senão “de conformidade com a lei anual de fixação de forças” (art. 87).

Ora, evidentemente tôdas estas disposições citadas foram estabelecidas para se cumprirem de um modo racional, sem se prejudicarem. Não se pode admitir que alguma tenha a fôrça de impedir em absoluto a execução de qualquer delas.

Supô-lo fôra atribuir aos constituintes um pensamento absurdo, espúrio e anárquico. Será preciso, pois, conciliá-las, de modo que não se revoguem, que não se anulem; e isto se obtém restringindo o sentido daquela que de limitação fôr susceptível, sem quebra de coesão e harmonia geral do sistema. Podem certamente coexistir com eficiência, sem nada perder de seu valor, e concorrendo para funcionar regularmente o sistema da Constituição, admitindo-se, — por exceção ao art. 40, — *que os projetos de leis ânuas, rejeitados ou não sancionados, se possam renovar na mesma sessão, e dest'arte se resolve a dificuldade.*

Esta solução se impõe como irrecusável, estriba-se nos motivos e razões fundamentais das disposições citadas, evita-lhes a antinômia, fá-las coerentes com o disposto em outras, salvando o equilíbrio dos poderes e a efetividade das garantias que ela estabelece.

Finalmente o Sr. CARLOS MAXIMILIANO, tratando da regra que veda a renovação, na mesma sessão legislativa, dos projetos rejeitados e, por conseguinte, dos não sancionados), se exprime:

Excetuam-se as leis de orçamento e de fixação de fôrças, em virtude do art. 40 combinado com o 34, ns. 1 e 17. Não se interpretam textos isolados. O próprio nome de leis ânuas convence de que devem ser votadas para doze meses. Consequentemente, se um projeto é rejeitado (ou vetado, dizemos nós), compete à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 29, iniciar, na mesma sessão ordinária, o estudo e a votação de outro sôbre o assunto do primeiro.

A Constituição Argentina dispõe também, no art. 72, que o projeto não sancionado "não poderá ser renovado nas sessões do mesmo ano". Entretanto, não só a doutrina como a prática ali entendem que êsse dispositivo não tem aplicação ao projeto do orçamento, "porque o orçamento é considerado sempre lei nova".

Mas o fato não é virgem entre nós. Em 1894, o Presidente da República negou sanção ao projeto de fixação de fôrças. O Congresso aprovou o veto e, na mesma sessão ordinária, depois de ouvidas as suas Comissões, votou novo projeto, que sancionado, e promulgado, veio a ser a lei n.º 264, de 20 de dezembro daquêle ano.

O que se diz da lei ânuas de fôrças estende-se à lei ânuas de meios.

O caso, pois, não comporta mais discussões.

Parece-me que nada preciso acrescentar ao que fica exposto, para demonstrar o direito que tem o Presidente da República de negar sanção aos projetos de orçamento.

Há quem pense que, recusando o meu assentimento ao projeto de lei da despesa, firmei um mau precedente, pois dagora em diante os vetos se sucederão e o país viverá sem leis de meios os primeiros meses de cada ano.

Estou convencido, pelo contrário, de que prestei assinalado serviço à Nação e ao próprio Congresso. Não falo da vantagem decorrente da inexecução de uma lei que arrastaria o Tesouro à insolvência; refiro-me mesmo ao precedente que abri.

Violada a imunidade tradicional da lei orçamentária, haverá agora maior cuidado na sua preparação; Deputados e Senadores mostrar-se-ão menos condescendentes, e os próprios interesses individuais moderarão o seu arrôjo. Com isto lucrará o país, e os vetos ao orçamento, em vez de se multiplicarem, como se receia, perderão a sua razão de ser.

Quanto ao perigo de ficar o Governo sem orçamento durante alguns meses, está nas mãos do Congresso evitá-lo.

Pelo art. 17 da Constituição, o Poder Legislativo deve reunir-se no dia 3 de maio de cada ano e funcionar durante quatro meses, isto é, até 3 de setembro. A lei ordinária é lícito designar um dia anterior para a reunião, e, se o fizer, as Câmaras poderão concluir os seus trabalhos ainda mais cedo. Admitido, entretanto, que o Congresso se instale a 3 de maio mesmo e, mais, que prorogue a sessão legislativa por um ou dois meses, ainda lhe restará tempo suficiente para tomar conhecimento do veto por ventura oposto ao orçamento. Desta sorte o novo exercício não se iniciará sem as respectivas leis de receita e despesa.

Basta, pois, que o Congresso vote o orçamento dentro do prazo constitucional ou mesmo até 30 ou 60 dias depois dêste prazo, para que se afaste de todo aquêlê perigo.

Infelizmente o Congresso tem sido obrigado até hoje a dilatar pelos quatro meses restantes de cada ano a prorrogação de suas sessões, previstas na Constituição como medida passageira e extraordinária, e a não poder cuidar dos orçamentos senão nos últimos dias do exercício, quando a angústia de tempo, a falta de publicações de projetos e emendas, os conflitos de interesses de toda ordem quase não permitem saber o que se vota.

No caso de que me ocupo, se o exercício se iniciou sem a lei da despesa, é que o projeto respectivo só foi remetido ao Poder Executivo no dia 13 de Janeiro. Houvesse-o recebido o Presidente em setembro ou outubro, e o Congresso teria tempo de sobra para se manifestar sobre o veto antes do novo exercício.

O que convém, pois, é corrigir a prática; é enviar o Governo as propostas em tempo oportuno ao Congresso Nacional e preparar êste as leis de meios dentro do período fixado na Constituição; e, se tanto fôr necessário, alterar o ano financeiro.

Conseguido isto, nenhum inconveniente haverá em exercer livremente o Chefe do Estado o direito, que lhe dá a Constituição, de negar a sua aquiescência a todo e qualquer projeto legislativo que julgar contrário aos interesses nacionais.

Permita-me o Congresso Nacional que aproveite o ensejo para defender-me de algumas acusações que, a propósito do veto, me foram injustamente irrogadas.

Vetado o orçamento, procurei subordinar a normas precisas a efetuação das despesas públicas, resolvi, então, no Decreto n.º 15.341, de 30 de janeiro, que as despesas de pessoal fôsem feitas de acôrdo com as leis e regulamentos de cada serviço, e as de material dentro dos limites do orçamento não sancionado.

Houve quem deduzisse dêsse fato que eu havia vetado o orçamento na parte relativa ao pessoal e o sancionara nas verbas material.

Ou o decreto não foi compreendido ou o argumento é de ma fé.

As despesas de pessoal não são criadas pelo orçamento, mas por leis especiais permanentes. O orçamento apenas reproduz as cifras fixadas nessas leis. É por isto que, em frente de cada consignação orçamentária referente a pessoal, se encontram citadas as leis que a autorizam. O que se fêz êste ano — aumentar vencimentos de funcionários em simples tabelas de orçamento — não é regular.

Os vencimentos do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, são autorizados e fixados não pela lei orçamentária, mas pelos Decretos ns. 848, de 11 de outubro de 1890; 636, de 6 de janeiro de 1896; 1.627, de 2 de janeiro de 1907; e 8.526, de 18 de janeiro de 1911, os quais vêm todos citados no orçamento, em face da consignação respectiva.

É em virtude dêsses decretos que os ministros do Supremo Tribunal recebem os seus vencimentos, e não porque êstes figurem na lei de despesas, que apenas os arrola. Suponha-se que não existe essa lei, ou porque o projeto respectivo foi repellido pelo Presidente, ou porque, devido a acontecimentos extraordinários, não pôde ser votado: nem por isto os ministros do Supremo Tribunal perderão direito aos seus vencimentos; nem por isto o Poder Executivo estará inibido de pagá-los.

O que se diz dos ministros do Supremo Tribunal aplica-se por igual a todos os funcionários.

Bem avisado andou, pois, o Govêrno ao determinar que as despesas do pessoal fôsem pagas de acôrdo com as leis orgânicas de cada serviço.

O mesmo critério, porém, não podia adotar em relação às despesas de material, que são despesas pròpriamente orçamentárias, que não constam de leis ou regulamentos permanentes. Quanto a estas o Govêrno, uma vez vetado o orçamento, ficava livre de fazê-las como entendesse. Nenhuma norma legal lhe cortava a liberdade. Como se podia paralizar a vida da Nação, forçoso era fazer aquisições de material; como, por outro lado, nenhuma lei fixava o limite dessas aquisições, ficavam elas subordinadas unicamente ao arbítrio da administração.

Ora, em vez de organizar uma tabela de despesas, ou odstringir-me ao orçamento de 1921, como aliás fôra a minha primeira idéia, julguei preferível não quís prevalecer-me dessa faculdade, e preferí dar à Nação um testemunho ostensivo da honestidade dos intuitos com que me recusara a sancionar a lei da despesa.

Mas a que limites ou normas poderia eu sujeitar o meu arbítrio?

Aos que bem me aprouvessem.

Ora, em vez de organizar uma tabela de despesas, ou adstringir-me ao orçamento de 1921, como aliás fôra a minha primeira idéia, julguei preferível regular-me pelo próprio orçamento vetado, por exprimir a mais recente manifestação da vontade do Poder Legislativo. Era ao mesmo tempo uma homenagem ao Congresso Nacional e o critério que mais se aproximava das necessidades atuais do serviço público.

Foi o que fiz.

Assim, não é verdade que eu tenha mantido, ou sancionado, ou mandado observar como lei, a parte do projeto orçamentário relativa a material: o que fiz foi escolher livremente, para limite de minha própria autoridade, as especificações e algarismos aí consignados, como pudera escolher quaisquer outros algarismos e especificações. Constitucionalmente, o orçamento todo ficou sem efeito, mas isto não era obstáculo a que eu, para tranquilizar a Nação quanto ao dispêndio de suas rendas, declarasse que me regularia de fato por êle, nos pontos não previstos em outros atos legislativos.

Tudo isto está claramente expresso no citado Decreto n.º 15.341, de 30 de janeiro:

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Considerando que a despesa do pessoal dos diferentes ministérios está prevista nas leis ou regulamentos de organização dos respectivos serviços;

Considerando que o mesmo não acontece com a despesa do material, que é propriamente de ordem orçamentária ou resultante de contratos;

Mas considerando que, mesmo diante da situação excepcional que resultou do veto oposto ao projeto de lei da despesa, por ter sido apresentado ao Poder Executivo quando já iniciado o novo exercício, não quer o *Governo arregar-se a faculdade de dispor discricionariamente dos dinheiros públicos*;

Considerando que o Presidente da República não tem competência para revigorar uma lei de despesa que já expirou, mas nada impede, e antes o zelo bem atendido pelo bom nome da administração aconselha, que *êle ponha à sua própria autoridade, nesse particular, limites conhecidos de tôda Nação*;

Considerando que, enquanto o Congresso Nacional não votar a lei necessária, nenhum critério mais natural e acertado se oferece ao *Govêrno* para as despesas de materiais do que as verbas insertas no orçamento vetado, no especialmente visado pelo veto, *as quâis traduzem a vontade mais recentemente expressa e não impugnada do Poder Legislativo*, resolve:

Art. 1.º As despesas com o pessoal dos serviços dos diferentes ministérios serão pagas com os recursos da lei n.º 4.440, de 31 de dezembro de 1921, e de acôrdo com as leis e regulamentos que regem os mesmos serviços.

Art. 2.º *Enquanto o Congresso Nacional não se manifestar sôbre o veto oposto ao projeto de orçamento da despesa*, as despesas do material serão satisfeitas de conformidade com as cláusulas dos contratos que lhes forem referentes ou as consignações constantes daquêle projeto observado o critério dos duodécimos.

Parágrafo único. Segundo as mesmas consignações, será feito o pagamento dos juros de obrigações, títulos e empréstimos da Nação.

Outra increpação que me foi feita é que não intervim nos trabalhos legislativos como devera, para evitar que o orçamento se ressentisse dos exageros que aponteí. Já se vê que se eu tentasse influir na medida desejada pelos censores, êstes seriam os primeiros a acusar-me, com igual calor e convicção, por intrometer-me nas atribuições dos outros poderes.

Tive no preparo do orçamento a interferência que me permitiram a confiança do Poder Legislativo e o meu respeito à sua independência. Acompanhei a votação dos projetos na Câmara e, devido as minhas solicitações, as despesas foram reduzidas de muitos milhares de contos sôbre as próprias propostas do Governo, como em tempo publicou a imprensa. Infelizmente não logrei o mesmo resultado no Senado, já porque nos últimos dias não me foi mais dado seguir os trabalhos orçamentários, que o *Diário do Congresso* deixou de publicar com regularidade, já porque os relatores não conseguiram manter na Comissão de Finanças ou no recinto aquilo que fôra assentado com o Governo.

Negou-se-me ainda autoridade moral para estranhar o *deficit* de mais de 300 mil contos que o orçamento impunha à Nação, visto que fui eu o primeiro a solicitar do Congresso a maior parte daquêles aumentos, e da tabela A, que acompanha o orçamento vetado, se vê que o meu Governo gastou no exercício de 1920, em créditos suplementares, quantia muito superior àquela, a saber 340.320.546 francos, réis 6.871:483\$610, ouro, e..... 237.901:189\$120, papel.

A primeira parte da acusação é uma audaciosa falsidade. De todos os aumentos de despesas citados nas razões do veto, a não ser a revigoração de alguns saldos destinados a serviços em andamento, só um solicitei do Congresso: o de 100 contos de réis para continuar a publicação dos trabalhos do Código Civil. Nenhum outro lhe pedi, nem direta nem indiretamente; pelo contrário, a minha ação, como disse acima, só se fez sentir para diminuir as despesas, mesmo as constantes das propostas do Governo.

Quanto aos créditos da tabela A: 340.320.546 francos, 6.871:483\$610, ouro, e 237.901:189\$120, papel — que se dizem gastos pelo meu Governo no ano de 1920, a arguição é a mesma inépta arguição, tantas vêzes formulada quantas vêzes rebatida, que se vem fazendo de há dois anos a esta parte.

Para que se tenha idéia aproximada da falta de escrúpulos dessa crítica ignorante e maldizente, vamos examinar por partes a acusação.

Dos 340.320.546 francos referidos, 140.320.546, do pôrto do Rio Grande do Sul, resultaram de atos do Governo que me antecedeu. Não tenho, pois, nenhuma responsabilidade por essa despesa, que veio pesar na minha administração, sem que a minha administração houvesse de qualquer modo para ela concorrido.

No tocante aos créditos ouro, é mistér subtrair do total de 6.871:483\$610, nada menos de 6.858:883\$610 de aquisições feitas pelo Ministério da Marinha durante a guerra e por conta do crédito de guerra, isto é, em data anterior ao meu Governo.

Finalmente, a terceira parcela, de 237.901:189\$120, papel tem que ser reduzida a 82.801.1836699, porque dela é mister abater:

a) 100.000:000\$ do Convênio Italiano, que não se despenderam realmente, pois o Convênio, em que pese aos ardentes votos dos inimigos do Governo, se liquidou *com avultado saldo*;

b) 7.000:000\$ da encampação, *que não se realizou*, do ramal de Diamantina;

c) 38.000:000\$ do crédito de 40.000 apólices emitidas para construção de estradas de ferro federais, pois no cálculo da despesa, não pode entrar o valor nominal, mas só o juro dêesses títulos;

d) 9.863.573\$821 da encampação da Estrada de Ferro Central do Rio Grande do Norte, paga também em apólices (10:960), quantia que deve ser substituída pela de 548:000\$000 correspondente aos juros;

e) 784:000\$ gastos em 1917 e 1918 em compras para a Armada, por conta do citado crédito de guerra.

Temos assim aquêles apavorantes algarismos reduzidos de 340 milhões de francos a 200 milhões, de 6.871 contos ouro a 12 contos ouro, e de 238.000 contos papel a 82.000 contos papel.

E como gastou o Governo êsse dinheiro?

Os 200 milhões de francos foram o custo da encampação da *Auxiliaire*, medida cuja oportunidade e conveniência cada dia os fatos atestam com maior eloquência. Convém lembrar que essa operação foi debatida e combinada entre a companhia e o Governo do Rio Grande do Sul, cuja austeridade está acima de tôda suspeita, e a minha intervenção só se fez sentir para obter, como obtive, que a empresa condescendesse em reduzir de 22.000 contos o preço que ali se fixára.

Os 12 contos ouro foram pelo Congresso dados de subvenção a duas senhoras brasileiras que aperfeiçoam a sua educação artística na Europa.

Finalmente os 82.000 contos papel foram empregados, com o mais rigoroso espírito de economia, em despesas de caráter inadiável e sempre em virtude de lei.

Eis aqui as mais avultadas:

31.787:982\$679 da chamada gratificação da fome, mandada abonar pelo Congresso ao funcionalismo público, sem a receita correspondente.

12.152:670\$000 para etapas do Exército, visto que o crédito votado se tornou, pelo encarecimento dos gêneros, insuficiente.

6.068:163\$844 de vencimentos devidos a funcionários civis e militares, ativos e aposentados;

6.000:000\$000 para o recenseamento geral da República;

5.716:000\$000 para a manutenção do tráfego das linhas do Estado de Goiás, cujo contrato fôra declarado caduco;

5.000:000\$000 para acudir às vítimas das sêcas do Nordeste;

4.684:851\$288 para defesa sanitária dos portos e profilaxia de moléstias reinantes;

3.419:048\$386 para as prorrogações do Congresso;

1.600:000\$000 para edificio dos Correios em S. Paulo, uma das necessidades mais urgentes de nosso serviço postal;

834:432\$966, em virtude de contrato;

664.380\$000, subvenção devida pela União às escolas do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Basta. Eis aí, na importância de quase 78.000 contos, despesas que não se poderão considerar desperdícios do Governo, ou antes, dêste e do Congresso, que as autorizou. A mesma demonstração poderia eu fazer em relação aos 4.000 contos restantes, se valesse a pena perder mais tempo com isso.

Disse nas razões do veto que o *deficit* era de réis 359.875:804\$330.

Este algarismo, entretanto, carece de retificação:

Assim, no cálculo de receita, devido a deficiência dos dados que me foram fornecidos, não inclui a renda com aplicação especial — 14.216:065\$000 ouro e 47.000:000\$000 papel.

De outro lado, porém, pela razão que então aleguei de me não ser possível obter no momento todos os elementos necessários e por alguns erros de soma, houve na despesa uma omissão de 50.031.809\$076, assim distribuídos:

Ministério do Interior — 1.123.356\$000, provenientes, na sua quase totalidade, dos arts. 29, 31 e 49.

Ministério da Marinha — 17.302:285\$731 (arts. 74 e 118).

Ministério da Guerra — 8.445:101\$329, resultantes não só dos gastos previstos nos arts. 82, n.º VIII, 118, 123 e 130, como principalmente da correção dos saldos revigorados e despesas dos arts. 116 e 255.

Ministério da Agricultura — 1.280:512\$397 (art. 133, ns. XXXII, média, XXXIII e XXXV, e art. 136, n.º V).

Ministério da Viação — 21.791:181\$362, sobretudo de saldos já comprometidos em contratos e de gratificações adicionais;

Ministério da Fazenda — 89:372\$257 (arts. 215, n.º III, 244 e 251).

Nesses cálculos, como já observei por ocasião do veto, não figuram (com exceção apenas de algumas que só aparentemente têm caráter facultativo) as autorizações, muitas das quais, entretanto, não podem deixar de ser utilizadas pelo Governo, sob pena de prejuízos incalculáveis para a Nação.

Não se incluem também, por não ser possível avaliá-las previamente, algumas despesas prescritas em disposições imperativas e outras cuja realização dependerá do preenchimento de certas condições por parte das pessoas interessadas.

Às que, de uma e outra classe, já citei da primeira vez acrescem as seguintes:

Despesas que se podem tornar obrigatórias dentro do exercício: art. 133, n.º XXVI (1.500:000\$000), n.º XXXVI (400:000\$000); art. 156..... (2.000:000\$000); e art. 213, n.º VIII (100:000\$000).

Despesas forçadas, mas que não me é possível dizer no momento em quanto importam: art. 82, n.º XI (liquidação de sentença judiciária); art. 210 (abono de aluguel de casa a conferentes da Estrada de Ferro Central do Brasil).

Tudo isto mostra que, se o orçamento fôr mantido, o *deficit* será ainda superior ao indicado.

Falei há pouco do artigo 82, n.º VIII. Este artigo autoriza o governo a abrir o crédito necessário para pagar à Justiça Militar de acôrdo com a tabela vigente.

A tabela de que se trata não foi incluída no orçamento, ao que me consta, porque isso importaria a aprovação da reforma expedida pelo governo.

A razão não me parece de pêso.

O Congresso autorizou o governo a fazer a reorganização da Justiça Militar, e a pôr a reforma em vigor antes mesmo de aprovada pelo Poder Legislativo.

O Governo assim fêz.

Ora é claro que o ato do Poder Executivo, quer na sua substância, quer na sua vigência, é, embora com caráter transitório, perfeitamente legal. Vetar os fundos necessários para custeá-los é dar meios para um serviço autorizado por lei e criado o vigente em virtude da lei. Dêsse voto ninguém poderá deduzir a aprovação da reforma, não só porque essa aprovação deve constar de ato especial e direto e não de referências mais ou menos arbitrárias, como porque foi o próprio Congresso quem permitiu que, independente de sua homologação, a reforma produzisse desde logo os seus efeitos, ainda que a título provisório.

A reforma da Justiça do Distrito Federal, conquanto em vigor, está há muitos anos pendente da sanção do Poder Legislativo; não obstante, a tabela que tem figurado nos orçamentos é a que ela organizou, e ninguém pensou ainda em afirmar que a votação dessa tabela, apesar de repetida dez vêzes, tenha importado a aprovação da reforma. Tanto isto não é verdade que, entre os projetos que o ano passado foram objeto de estudo da Comissão de Legislação do Senado se conta o que aprova a reforma decretada pelo Governo para a Justiça do Distrito Federal.

Mas, não preciso ir tão longe: o próprio orçamento vetado adotou, na parte relativa ao Ministério da Marinha, essa mesma nova tabela da Justiça Militar ora impugnada, enquanto na Câmara se se discute ainda a reforma, o que prova que o Congresso não entendeu que a simples adoção provisória daquela valesse pela aprovação definitiva desta.

Devido a êsse modo de entender a questão, no tocante ao Ministério da Guerra, o orçamento, se tivesse sido sancionado, apresentaria essa injustificável contradição: dos dois Ministérios militares, um observaria a tabela

com os funcionários que estão efetivamente em exercício; o outro, uma tabela que desapareceu há dois anos com funcionários que não existem mais e sem funcionários que aí estão a prestar os seus serviços à Nação!

Já entrei neste assunto, aproveito o ensêjo para desfazer um engano e completar uma informação das razões do veto.

Tive ocasião de referir-me nessas razões à contradição existente no projeto de orçamento entre o art. 118 que dá aos auxiliares de auditor as mesmas vantagens dos Auditores de 2.^a Entrância, e a tabela, que lhes fixa vencimentos inferiores aos dêstes. De passagem notei que o orçamento chamava êsses funcionários de Auditores Auxiliares em vez de Auxiliares de Auditor, que é o seu verdadeiro nome, talvez para lhes não parecer demasiado chocante a promoção de simples Auxiliares extintos a Auditores de Segunda Entrância, com preterição de todos os de primeira.

Este reparo foi atribuído a minha ignorância do art. 17 do Regulamento Processual Militar, onde os Auxiliares de Auditor são chamados Auditores Auxiliares.

Felizmente, entre as muitíssimas coisas que ignoro, não figura essa disposição, e entre as pouquíssimas que conheço e outros ignoram, se encontram as leis posteriores ao Regulamento Processual Militar (Lei n.º 2.290, de 13 de dezembro de 1911, art. Decreto n.º 8.817, de 5 de julho de 1911, artigo 70, e Decreto Legislativo n.º 2.586, de 31 de julho de 1912 art. 1.º), que substituíram aquela denominação. Ainda bem que, neste ponto, posso invocar em meu apóio a autoridade, sem par nestes assuntos, do preclaro Relator do Orçamento da Guerra, no Senado, o qual, conhecendo perfeitamente o art. 17 do Regulamento Processual Militar, usou, não obstante, na tabela que reviveu para a Justiça Militar, da denominação Auxiliares de Auditor, e não Auditores Auxiliares.

É que lhe não podiam ser estranhos aquêles dispositivos legais, por êle próprio citados no alto da referida tabela.

Não foi, porém, para esmiuçar essa filigrana que voltei ao assunto. O que tenho em vista é, como disse, corrigir um equívoco e preencher uma omissão em que incorri.

Assinalei nas razões do veto que o orçamento, depois de haver, nas tabelas, elevado os vencimentos dos auxiliares de auditor, de nove a quinze contos de réis, mandaram em disposição taxativa (art. 118) equiparar êsses vencimentos aos dos auditores desta Capital. Expliquei que êstes auditores ganham 18 contos.

Houve êrro de minha parte: os Auditores de Guerra desta Capital, pela tabela revigorada, percebem 21 contos.

A omissão é de maior vulto.

O Orçamento elevou os vencimentos dos Auditores da Marinha a 36 contos, mantendo em 21 os dos Auditores de Guerra. Está subentendido que esta odiosa desigualdade seria êste ano mesmo desfeita por uma urgente equiparação, e, pois que estas se fazem sempre de menos para o mais, entra-

tiam os Auditores de Guerra a perceber 36 contos. Mas como o art. 118 assegura aos Auxiliares de Auditor as mesmas vantagens dos Auditores viriam os auxiliares, funcionários extintos, incluso aquêlê que o Govêrno legalmente exonerou e a quem exclusivamente aproveitaria a restauração da tabela antiga, a ter de vencimentos também 36 contos de réis, ou 400% do que agora recebem.

São estas, senhores membros do Congresso Nacional, as informações que julguei conveniente ministrar-vos, para maior esclarecimento do grave assunto que determinou a vossa convocação.

Rio de Janeiro, 19 de março de 1922. — *Epitácio Pessoa.*

PROJETO N.º 2 — 1922 — Fixa a Despesa Geral da República para o Exercício de 1922. Parecer do Deputado AFRÂNIO DE MELO FRANCO, Relator, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados

II

Na organização política criada pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, os órgãos da soberania nacional são harmônicos e independentes entre si (artigo 15 da Const.).

O modelo adotado foi o americano e aí predominou a idéia de organizar-se o Poder Executivo com absoluta independência do Legislativo. Um dos mais notáveis membros da famosa Convenção de Filadélfia, da qual se originou a Constituição dos Estados Unidos — Roger Sherman, sustentou nessa assembléia que a magistratura executiva deva ser instituída com o único fim de fazer a vontade ao Poder Legislativo; — que ela devia ser eleita por este e responsável perante êle; que, em uma palavra, o Congresso devia ser o supremo depositário da vontade soberana do país; — pelo que, ROGER SHERMAN, propunha que se deixasse ao Poder Legislativo a faculdade de organizar o Poder Executivo da maneira que êle julgasse mais vantajosa (*The Madison Papers*, vol. 2.º, p. 763).

Mas, essa opinião não encontrou acolhida entre os constituintes, os quais preferiram a idéia de fazer o Presidente independente da legislatura.

Essa independência não pode, em realidade, ser atacada, dentro da Constituição, senão pelo *impeachment*.

Logo nas primeiras décadas da vida constitucional americana um incidente célebre entre o Congresso e o Presidente JACKSON, provocou dêste uma mensagem histórica, que, no correr dos tempos, tem sido recebida na interpretação constitucional como o verdadeiro espírito dos autores da grande lei, quanto à extensão da independência outorgada ao Poder Executivo para o fiel cumprimento dos deveres e exercícios completo das faculdades, que lhe foram impostos e atribuídos pela própria Constituição.

A 10 de julho de 1832, JACKSON devolveu ao Senado o *Bill* relativo ao Banco dos Estados Unidos, sendo êle nessa época o chefe reconhecido do partido democrático, em conflito aberto com os famosos Homens de Estado

WEBSTER e CLAY, que dirigiam o partido *Whig*. Na mensagem que acompanhou o *Bill* devolvido, escreveu JACKSON essas memoráveis palavras:

“O Congresso, o Executivo e a Côrte Suprema devem ser individualmente guiados por suas próprias opiniões sobre a Constituição; todo o funcionário que preste o juramento de defendê-la jura sustentá-la tal qual êle a compreende e não como os outros a compreendem; é o dever da Câmara dos Representantes, o dever do Senado e o do Presidente decidir sobre a constitucionalidade de uma medida sobre a qual êles devem votar ou que êles devem aprovar, como é o dever dos juizes da Côrte Suprema pronunciarem-se a tal respeito quando essa medida é levada perante êles. A opinião dos juizes não tem mais autoridade sobre o Congresso do que a do Congresso sobre êles, e a tal respeito o Presidente é independente tanto dos primeiros como do segundo.” (*Thirty yers view*, vol 1.^o, pág. 257).

Dos debates no seio da Convenção de 1787, vê-se que os constituintes estavam de acôrdo em que se deveria criar um órgão ao qual fôsse conferido o poder e recusa a ação em tese aos atos do Congresso. Fôsse qual fôsse esse poder, mas indispensável era instituí-lo para evitar a onipotência do Legislativo e manter o sistema de coordenação de poderes, de pesos e contrapesos, de equilíbrio harmônico, de dinamismo de forças expansivas e contrativas, no organismo cheio de vigor e palpitante de vida, cujos delineamentos se estavam esboçando na histórica assembléia de Filadélfia.

RANDOLPH propôs que o Executivo e um número determinado de membros do Judiciário Nacional compusessem um Conselho de Revisão com autoridade para examinar cada ato do Legislativo antes de ser pôsto em vigor, e que a não aprovação dêsse Conselho importasse em rejeição da medida, a menos que o dito ato legislativo fôsse novamente aprovado por um certo número de membros de cada ramo do Poder Legislativo.

O plano proposto por PINCKNEY foi expresso quase nas mesmas palavras que formam o texto do art. 1.^o, seção 7.^a, Cláusula 2.^a da vigente Constituição americana.

HAMILTON propôs simplesmente que o Executivo tivesse o direito de recusa a qualquer lei votada pelo Congresso.

Ficou vitoriosa, depois de memorável debate em que tomaram parte FRANKLIN, MADISON, GERRY, SHERMAN, MASON e outros, a proposta de PINCKNEY, consusbtanciada hoje no texto seguinte (art. 1.^o, seção 7.^a 2.^o):

“Todo projeto de lei aprovado pela Câmara de Representantes e pelo Senado, antes de ser lei será apresentado ao Presidente dos Estados Unidos; se êste o aprovar, assiná-lo-á; mas, se o não aprovar, devolvê-lo-á com suas objeções à Câmara onde houver tido origem, a qual fará transcrever por extenso em seu diário tais objeções, e procederá a reconsiderá-lo. Se, depois de tal reconsideração, duas terças partes daquela Câmara aprovarem o projeto de lei, êste será enviado com as objeções à outra Câmara, pela qual será também reconsiderado: e se fôr aprovado pelas duas terças partes dela, terá

fôrça de lei. Em todos êsses casos, os votos de ambas as Câmaras serão determinados por sim ou por não, e os nomes das pessoas que votem pró ou contra o projeto de lei far-se-á constar do Diário de cada Câmara respectivamente. Se algum projeto de lei não fôr devolvido pelo Presidente dentro de dez dias (excetuando os domingos) depois de lhe haver sido apresentado, o dito projeto será lei, do mesmo modo que se êle o houvesse assinado: a menos que o Congresso tenha impedido sua devolução, suspendendo suas sessões, em cujo caso não será lei.

2.º) Tôda ordem, resolução ou voto, para o qual seja necessário o concurso do Senado e da Câmara dos Representantes (exceto em caso de adiamento), apresentar-se-á ao Presidente dos Estados Unidos, e não terá efeito antes de ser por êle aprovado, ou, caso não o seja, antes de passar de novo por duas têrças partes do Senado e Câmara dos Representantes, segundo as regras e limitações prescritas para o caso de projeto de lei."

Tal foi, segundo Watson, em sua *História da Constituição dos Estados Unidos*, a origem da Cláusula sôbre o veto, cláusula que Calhoun denominou "a divindade do nosso sistema político."

A divergência no seio da convenção não foi quanto à necessidade de tal instituto, nem, ao menos, quanto à conveniência de investir o presidente no poder do veto, mas sim quanto a saber se essa faculdade seria absoluta nêle, ou relativa, isto é, em conexão com um dos ramos coordenados do Govêrno.

Quanto ao instituto, em si mesmo, MADISON disse: "como um escudo do departamento Executivo contra as invasões do Legislativo, e uma barreira geral à Constituição contra elas, o poder do veto era indubitavelmente considerado como uma valiosa providência". JEFFERSON escreveu: "É principalmente para os casos em que a legislatura é claramente induzida por êrro, ambição ou interêsse, que a Constituição criou um freio pela negativa do presidente. Essa negativa é o escudo instituído pela Constituição para proteger contra as invasões da legislatura: 1.º, os direitos do Executivo; 2.º, os do Judiciário; 3.º, os dos Estados e Legislatura Estaduais". CALHOUN observou: "Um dos principais motivos para investir de tão alto poder o presidente, era seguramente dar-lhe os meios de proteger contra as invasões do Congresso a porção dos poderes que a Constituição lhe atribui. Para fazer efetiva uma divisão de poderes, o veto, qualquer que seja a sua organização, é indispensável". HAMILTON, finalmente, deixou registrados no *Federalista* os seguintes argumentos: "A propensão do Poder Legislativo a invadir os direitos e absorver os poderes dos outros departamentos já foi assinalada; fêz-se notar quanto à delimitação dos direitos e prerrogativas de cada ramo do govêrno era insuficiente, e quanto era necessário dar a cada um dêles as armas constitucionais para a sua própria defesa.

Dêsses princípios incontestáveis decorre a necessidade de conferir ao Executivo um direito de negativa absoluto ou qualificado sôbre os atos da legislatura; sem um dêsses meios de defesa, ser-lhe-ia absolutamente impossível resistir a êsses ataques. Resoluções sucessivas poderiam gradativamente

despojá-lo de sua autoridade; um só voto poderia tirar-lhe tudo e, então, as atribuições legislativas e executivas se concentrariam rapidamente nas mesmas mãos. Mas o direito de veto será também empregado com um fim diferente: ele dá uma garantia a mais contra a adoção de leis más; põe uma barreira em torno do Corpo Legislativo e a comunhão em guarda contra o espírito de facção. A vantagem do veto resulta, não de que se suponha ter o Poder Executivo uma virtude superior mas sim de que o Poder Legislativo não é infalível. Conferindo êsse direito ao Presidente, a Constituição entende em primeiro lugar dar-lhe os meios de defender-se; em segundo lugar, ela assegura à sociedade uma probabilidade a mais contra a adoção de uma lei má.

Mas não é tudo: a força e a influência superior do Corpo Legislativo em um governo livre, e os riscos que correria o Executivo experimentando sua força contra aquêle, constituem uma garantia suficiente: em geral, a negativa será empregada com grande precaução; mais freqüentemente, o Executivo mostrará antes timidez do que audácia no exercício dêsse poder. Em lugar de um veto absoluto, a Convenção propôs confiar ao Presidente um veto que apenas será suspensivo; essa faculdade será mais facilmente exercida que a outra. Um homem que recear reduzir a nada uma lei por um simples veto, não terá tal receio de reenviá-lo ao Corpo Legislativo para que êste a discuta de novo; dêste modo, o Presidente se tranquilizará com a certeza de que, se prevalecer sua oposição, sua responsabilidade ficará dividida com uma grande parte dos legisladores, que unirão sua influência à dêle."

STORY afirmou: "O Poder Legislativo tem uma tendência natural a invadir os direitos e absorver os poderes dos outros ramos do Governo. A delimitação dos poderes apenas escrita na Constituição, seria insuficiente para proteger o Executivo que é o mais fraco. Era, pois, necessário dar-lhe uma arma defensiva, e esta arma é o direito do veto, sem o qual êsse poder seria pouco a pouco despojado de sua força e reduzido a não ser mais do que um título mas vão.

Além disso, o direito de veto é importante contra a adoção de medidas irrefletidas ou inoportunas.

É um freio salutar para a legislação, calculado de modo a preservá-la dos efeitos das facções, da precipitação accidental e do espírito de hostilidade. Pode dizer-se, é certo, não ser presumível que um homem só possua mais prudência, maior sabedoria e mais experiência que uma assembléia inteira. Tal objeção, porém não tem força; com efeito, não se trata aqui de saber qual dos poderes do Estado reúne em mais alto grau essas qualidades, mas sim apenas se uma assembléia legislativa não poderá ser arrastada pela sêde do poder, pelo espírito de facção, pela influência local, mais facilmente que o Poder Executivo, mercê da diferença de suas respectivas obrigações.

Não estando o Presidente submetido às influências que se exerceram sobre o legislador, poderá examinar os atos dêste último com moderação e imparcialidade; poderá também corrigir os que houverem sido falseados pela precipitação ou por intenções culpáveis; se sua opinião não é mais sábia ou mais elevada, será pelo menos mais independente, e submetida a uma responsabilidade diferente da legislatura. O Presidente representa a Nação em seu

conjunto; a Assembléia Legislativa, ao contrário, não representa senão partes distintas, e até, em certos casos, interesses locais sòmente.

Poder-se-á objectar que o direito do *veto*, apesar de submetido a condições, impediria algumas vêzes a adoção de uma boa lei, mas esta censura tem pouco valor. Primeiro, o direito não pode ser exercido eficazmente se as duas terças partes de ambas as Câmaras são favoráveis à lei; se, ao contrário, essas duas terças partes não lhe são favoráveis, não é tão fácil pretender que a lei seja boa, e até pode presumir-se o contrário. Segundo, um grande perigo dos governos livres é o seu excesso de legislação, sua inconstância, sua contínua mobilidade com respeito às leis, que os regem. A recusa de uma boa medida é muito menos prejudicial que a adoção de uma medida má, ou de que uma legislação demasiadamente variável, e na prática não se deve recear abuso algum por parte do Presidente. A força e a influência predominantes dos corpos Legislativos nos governos livres, os riscos a que se expõe o Poder Executivo, abrindo luta contra o Legislativo, garantem suficientemente que se não usará do direito do *veto* senão com uma grande reserva, e que frequentemente se poderá censurar o poder por sua excessiva timidez. Outra vantagem ainda de submeter a certas condições o direito de veto está em que, não constituindo êle uma repulsa absoluta, não deve excitar animosidades contra os poderes do Governo. Toma o caráter de uma simples apelação para a própria Legislatura, um pedido de revisão de seu próprio juízo. Um Presidente que pudesse vacilar no uso de veto absoluto, não teria escrúpulo algum em provocar um novo exame sôbre as suas próprias objeções; e ainda quando as suas observações não fôssem aprovadas, teriam a vantagem de haver provocado a atenção e a discussão de modo a fazer ressaltar os fundamentos, a política e a sabedoria das medidas adotadas”.

O veto conferido ao Executivo não é, no direito federativo americano, o instrumento de natureza semelhante, que existiu outróra no direito parlamentar à inglesa, e ainda hoje subsiste na Inglaterra como um instituto obsoleto e de que se usou pela última vez em 1708, no reinado da rainha Ana.

O direito de veto (palavra de que se não serviu a Constituição americana, nem a nossa) começou com os tribunos romanos, aos quais as leis concediam o poder de impedir a execução de ordem emanada de outras autoridades, com a simples expressão “veto”, eu proíbo, e chegou até nossos dias. Na Inglaterra, êsse direito não foi contestado ao rei até a revolução de 1688.

Depois dêsse tempo o poder de vetar foi exercido poucas vêzes, posto que GUILHERME III, que reinou de 1689 a 1702, o tivesse exercido seis vezes durante o seu reinado, a última vez em 1692. Depois da morte dêsse soberano, sòmente a rainha ANA, uma só vez, em 1708, exerceu o poder de veto, tendo durado o seu reinado de 1702 a 1714.

O desuso em que caiu o Instituto no regime parlamentar na prova que seja êle nocivo, ou incompatível com a existência da liberdade também assegurada na organização presidencial. As instituições tão dissemelhantes não podem convir os mesmos aparelhos. Nos países regidos pelo sistema presidencial, a faculdade que tem o executivo de colaborar por intermédio dos Ministros na legislação não existe com a mesma amplitude com que ela se exerce na Inglaterra, França, Bélgica, Itália e em todos os outros países governados

pelo sistema parlamentar. Neste sistema não há quase medida alguma que não seja apresentada por algum ministro, em sua qualidade de senador ou deputado, e como o Executivo se exerce por uma delegação das maiorias parlamentares, é claro que o veto se torna quase incompatível com a natureza do dito sistema, pois que neste se confundem as funções legislativas, não havendo aí o perigo das invasões de um dos poderes na esfera de competência dos outros, — perigo previsto no outro regime de poderes separados e independentes, ainda que harmônicos entre si.

Eis porque na Inglaterra o papel do rei se limita, de fato, a promulgar as leis, não sendo a sanção mais do que uma formalidade tradicional, vinda dos reis normandos e ainda hoje usada na mesma fórmula e locução francesa: "*Le Roi le veult*", como o veto outrora também se fazia expresso em francês normando pela fórmula "*Le Roi s'avisera*".

A própria passagem de um projeto de uma câmara a outra também se faz com a tradicional fórmula normanda: "*Soit balle aux communes*", isto é, passe da Câmara dos Lords à dos Comuns, ou "*Soit balle aux Seigneurs*", isto é, passe da Câmara dos Comuns à dos Lords.

Essa tradição multi-secular, que dá um cunho de tanta moderação e oferece tantas garantias à liberdade no velho regime parlamentar puro, é a mesma que fez cair em desuso o veto na Inglaterra e que fará com que, talvez nunca mais seja ele exercido naquêlê país.

Mas, outras são as circunstâncias no regime que as condições das antigas colônias inglesas da América impuseram aos constituintes de 1787, na Convenção de Filadélfia.

A diferença ressalta das seguintes palavras, de WOODBURN (*The American Republic and its Government*, pág. 148):

"O Poder do veto confere ao Presidente Americano muito mais pêso na legislação do que o que pode exercer o Rei da Inglaterra. Na Inglaterra, o poder real do veto é obsoleto; êle não tem sido exercido desde 1707, há mais de 200 anos, pôsto que GEORGE 3.^o houvesse reclamado, mas não exercido o direito. Já foi dito que o rei seria obrigado a assinar sua própria condenação à morte se esta medida lhe fôsse apresentada. Na teoria da Constituição inglesa o rei é parte do Parlamento. "O Rei no Parlamento" é a expressão histórica para indicar a totalidade da Legislatura do Reino. Como parte integrante do Parlamento, o Rei presume-se por uma das ficções da Constituição, ter dado o seu consentimento a tudo quanto seja aprovado por aquela corporação, pôsto que o rei nunca apareça no Parlamento senão por intermédio dos seus ministros; salvo para abrir ou encerrar a dita corporação na fala do trono. O Executivo real na Inglaterra — o Ministério — tem assento no Parlamento e empenha-se e assegura a passagem das medidas. Nosso Presidente não pode fazer isso. O veto que êle exerce implica um poder fora da Legislatura. O povo conferiu êsse poder ao Presidente como um agente individual para o fim de impedir a legislação apressada e mal avisada, para proteger a Nação contra os abusos do Poder Legislativo."

Como bem assinalou HAMILTON, o veto não atribui ao Executivo, exercido por um só homem, a virtude privilegiada de não errar, mas, sim, tem como fundamento a inexistência da infalibilidade dos Parlamntos.

O exercício desse direito tem um aspecto legal e prático, sendo que, tanto entre nós como nos Estados Unidos, os Presidentes têm usado amplamente desse direito, que lhes conferiu a Constituição. Segundo FINLAY and SAODERSON (*The American Executive*, pág. 211), "da organização do Govêrno sob a Constituição até o fim do segundo período do Govêrno do Presidente Cleveland, o número de *bills* vetados foi, pouco mais ou menos, de quinhentos. As autoridades diferem ligeiramente. As figuras, incluindo *pocket-vetoes* (quando o Congresso se encerra depois de ter mandado muitos projetos à assinatura presidencial e antes de decorridos os dez dias, excluídos os domingos, o Presidente pode suprimir tranqüilamente os projetos contra os quais tenha objeções, e este processo é conhecido como *pocket-veto*, bem como projetos apresentados irregularmente e sem as formalidades prescritas, orçam por 497, dos quais o número dos votados regularmente foi de 480. Duzentos e sessenta e cinco destes foram projetos de pensões particulares, dos quais cinco foram vetados pelo Presidente Grant e o resto pelo Presidente Cleveland. De projetos de interesse particular, que não os de pensões, setenta foram vetados; de projetos de interesse local ou especial, oitenta e sete. O resto, em um total, incluindo projetos de admissão de Estados da União, são classificados como projetos de interesse geral. Dêsses 75, o Presidente WASHINGTON vetou dois, MADISON três, JACKSON seis, TYLER cinco, POLK um, PIERCE três, BUCHANAM três, LINCOLN dois, JOHNSON dezoito, GRANT nove, HAYES dez, entre os quais o de orçamento, ARTHUR três, CLEVELAND oito, BENJAMIN HARRISON dois."

JOHN ADAMS, JEFFERSON, JOHN QUINCY ADAMS, W. H. HARRISON, TAYLOR, FILLMORE e GARFIELD não usaram do poder de veto. MC. KINLEY vetou pelo menos 14 medidas e ROOSEVELT, 42.

Pela Constituição americana, os projetos de lei não podem ser vetados em parte e aprovados em outra, isto é, a Constituição não admite o veto parcial. Alguns Estados, porém, admitiram o veto parcial, e, na prática do direito federal americano, tem-se como ponto pacífico de doutrina que nos Estados onde a Constituição respectiva não conferiu expressamente ao Executivo o poder de aprovar uma parte e rejeitar o restante do projeto, o Executivo não tem tal poder. Mais de uma vez, contudo, alguns governadores de Estado tentaram exercer o direito de veto parcial, e, em tais casos, as decisões têm sido divergentes, pois ora têm considerado a aprovação parcial como não aprovação da totalidade do projeto, ora a integralidade da medida tem sido dada como aprovada, considerando-se nula a não aprovação de partes isoladas.

A assinatura, ou aprovação do Presidente, é indispensável em todos os atos cuja elaboração exija o concurso da Câmara dos Representantes e do Senado (salvo a resolução de adiamento do próprio Congresso).

Isto resulta do texto literal do n.º 3 da cláusula sétima, art. 1.º da Constituição americana:

"Every order, resolution or vote to which the concurrence of the Senate and the House of Representatives may be necessary (except on a question of adjournment) shall be presented to the

President of the United States; and before the same shall take effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by twothirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and limitations prescribed in the case of a bill."

Na prática legislativa americana, os projetos de lei costumam ser acompanhados do que ali se denomina *Joint Resolutions*, ou *Concurrent Resolutions*. A assinatura do Presidente é essencial para fazer efetivas as primeiras, mas não é necessária às segundas. Estas últimas não têm efeito de lei, mas constituem meramente uma expressão e anúncio ao país do pensamento real do Congresso, uma síntese da opinião do Congresso, sobre uma questão pública, ou sobre a política que essa corporação deseja prosseguir. É empregada em lugar de uma *Joint Resolution*, pela certeza que se tenha da hostilidade do Presidente, sobre matéria acerca da qual o Congresso deseje firmar um precedente mediante registro público, ou, de certo modo, empenhar a conduta pública.

Também na prática parlamentar americana têm-se dado o caso do Congresso enxertar em projetos de lei cláusulas adicionais, sem relação alguma com o assunto da matéria principal.

Esses enxertos têm o nome de *riders*, porque eles vêm realmente a cavaleiro dos projetos, mas sem que os respectivos assuntos se entrelacem pelo conteúdo.

Tratando dessa matéria, disse WILLOUGHBY (*On the Constitution*, vol. 1.º, pág. 569):

"O Poder Executivo nunca tentou o exercício do direito de vetar parte das medidas a ele submetidas pelo Congresso, e de aprovar o restante. Sendo ele obrigado a aceitar ou rejeitar os projetos em sua integralidade, o Congresso tem tentado mais de uma vez forçar a mão do Presidente, incorporando em medidas, que de antemão se sabe ser ele quase obrigado a assinar, providências estranhas que provavelmente seriam recusadas por ele, caso lhe fossem apresentadas em proposições independentes. Muitas vezes, entretanto, esses chamados *riders* provocaram um veto de Projeto em sua totalidade, e outras vezes o Presidente assinou os projetos, enviando ao Congresso uma mensagem de protesto."

O exercício do direito de veto não está restrito a determinados fundamentos ou motivos, mas sim é conferido à descrição do Executivo.

Nos primeiros tempos da prática do Regime entendeu-se que o veto devia ser empregado somente quando o projeto fosse julgado inconstitucional pelo Presidente, ou como uma usurpação de poder por parte do Congresso, quando este houvesse excedido os limites da autoridade legislativa. Na interpretação atual, e generalizada sem discrepância de opiniões, a Constituição não colocou restrição alguma à liberdade discricionária do Executivo quanto aos motivos do veto. O Executivo, diz POMEROY (*Introduction to the Constitutional Law*, pág. 116), pode ser guiado por motivos de conveniência ao conceder, ou recusar seu veto afirmativo, do mesmo modo que e com a mesma liberdade com que vota um Senador ou um Deputado.

Na discussão de um veto do Presidente CLEVELAND, no Senado americano, em 1889, sustentou o Senador MORGAN, citado por WATSON (*The Constitution of the United States*, vol. 1.º, pág. 374):

"The President of the United States finds no limits in the exercise of his discretion upon the veto power; he has the same discretion in exercising that power that senators have in voting for or against a bill."

Não temos argumentado com os casos da prática da Constituição argentina, porque acreditamos suficiente recorrer aos exemplos americanos e por ser a Constituição dos Estados Unidos a fonte comum daquela e da nossa. Entretanto, assinalaremos aqui o trecho da mensagem do Presidente IRIGOYEN, justificando o seu veto a uma lei orçamentária, — trecho a que se referiu o Sr. Presidente da República na mensagem de 10 do corrente, em que exaustivamente demonstrou a constitucionalidade do ato que motivou a convocação extraordinária do Congresso:

"O Poder Executivo, disse o Presidente IRIGOYEN, entende que o Congresso exorbitou das suas faculdades com aprovar as disposições citadas, porquanto inclui na lei do orçamento, lei essencialmente financeira, não só *prescrições estranhas à sua natureza* e próprias das leis orgânicas, mas ainda outras que *violam a autoridade do Poder Executivo como poder administrador*, e ferem fundamentalmente a majestade do governo na sua alta representação pública. O Poder Executivo, ao exercitar o direito de veto, pelo modo por que o faz, tratando-se da lei de receita e despesa, julga *interpretar e cumprir a Constituição da República em seu conceito e em sua doutrina*. A lei do orçamento é uma lei anual, destinada exclusivamente a calcular e fixar com a maior previsão possível as rendas e gastos que hão de dar vida e movimento à administração geral do país; não deve referir-se senão a assuntos *que estejam de acordo com esse objetivo*, dentro da harmonia e equilíbrio dos poderes. Em consequência, o Poder Executivo promulga a lei de orçamento na parte que lhe é própria e veta, por lhe serem estranhos, os artigos 45, 48, 50, etc. em defesa das suas faculdades e da estabilidade da legislação geral do país."

Até aqui temos feito o resumo rápido da construção desenvolvida pela exegese doutrinária e pelas decisões em torno do texto da Constituição americana, transplantada em seu espírito e em sua forma quase literal para o corpo da Constituição brasileira.

O art. 37 declara:

"O projeto de lei, adotado em uma das Câmaras, será submetido à outra; e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1.º. Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional, ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção dentro de dez dias úteis, daqueles em que recebeu o projeto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, à Câmara onde ele se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2.º. O silêncio do Presidente da República no decênio importa a sanção; e, no caso de ser esta negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.

§ 3.º. Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, aí se sujeitará a uma discussão e a votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. Neste caso, o projeto será remetido à outra Câmara, que, se o aprovar pelos mesmos trâmites e pela mesma maioria, o enviará, como lei, ao Poder Executivo, para a formalidade da Promulgação."

É o próprio texto da Constituição Americana, melhorado nos pontos que, nos primeiros tempos de vigência da primeira, deram lugar a algumas dúvidas de interpretação. Assim, a nossa Constituição autoriza o veto por motivo de inconstitucionalidade do projeto, quanto por ser êle contrário aos interesses da Nação; ao passo que a Constituição Americana nenhuma referência faz aos fundamentos do veto ou às objeções do Presidente, o que a princípio motivou a doutrina de que o veto fôra instituído para os casos sòmente de inconstitucionalidade dos projetos, ou como meio de defender-se o Executivo a si mesmo, contra as usurpações do Legislativo.

A Constituição Brasileira adotou em seu texto a boa doutrina, que a construção e o desenvolvimento hermenêutico assentaram como ponto pacífico do direito americano. O veto não é arma restrita à defesa exclusiva do Executivo, mas sim também escudo protetor da Nação, contra os perigos e danos de uma legislação má, eventualmente decretada pelo Legislativo, que não é infalível.

"The people, disse Woodburn, have bestowed this power upon the President as individual agent for the purpose of checking hasty and ill advised legislation, to protect the nation against abuses of legislative power."

Outro ponto de dúvida da Constituição Americana, nos primeiros tempos de sua aplicação, era sôbre o modo de contar os dois terços dos sufrágios para a aprovação dos projetos vetados, visto que o texto fala em dois terços dos membros de cada Câmara, mas não explicou se a conta seria feita sòmente pelo quantum legal das deliberações, ou se pela totalidade dos membros de cada Câmara.

A Constituição Brasileira foi expressa, pois que se referiu aos dois terços dos sufrágios presentes.

Uma diferença única existe entre os dois textos aqui postos em confronto e esta diferença está em que, pela nossa Constituição, o Presidente pode vetar os projetos que lhe tenham sido remetidos menos de dez dias úteis antes do encerramento do Congresso, dando publicidade às suas razões, ao passo que, pela Constituição Americana, se o Congresso se encerrar antes de decorrido dez dias (excetuados os domingos) depois da apresentação do projeto ao Presidente, tornando assim impossível a devolução dêste à Câmara onde houver tido origem, o projeto não se transformará em lei, ainda mesmo que o

Presidente não exerça o seu direito de veto. *"If, however, Congress adjourns before the expiration of the ten days, the measure does not become a law and this is known as a pocket veto."* (WILLOUGHBY, citado, pág. 570).

Em tal caso, se o Congresso quiser insistir no propósito de manter o projeto, o único meio de fazê-lo será aprová-lo de novo em sua próxima sessão, sendo êle apresentado, discutido e votado consoante as prescrições normais e como se não houvesse dado o fato anterior.

O nosso mais conhecido e um dos mais autorizados comentadores da Constituição de 24 de fevereiro — JOÃO BARBALHO — falando sobre o art. 16 desta, diz o seguinte:

"O Presidente da República é o Chefe eletivo e responsável da Nação (arts. 41 e 53) e assume o compromisso de manter e cumprir a Constituição, promover o bem geral da Nação, executar suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência (artigo 44); mal poderia êle desempenhar tão árdua tarefa, se tivesse de ficar inteiramente alheio à feitura das leis e sem ao menos ter o direito de propor aos legisladores a reconsideração das que lhe pareçam obnóxias. Essa autoridade lhe é dada na atribuição que tem de sancionar ou vetar as resoluções legislativas (artigo 37, 1.º) e, sem que tenha ela sido exercida, as deliberações do Congresso não terão o caráter de leis. Daí se depreendem a importância e grandes vantagens dessa prerrogativa. A palavra e conselho do alto funcionário que preside a execução das leis, suas objeções fundadas no interesse público, não são de pouca valia e contribuirão muitas vezes para o aperfeiçoamento ou para a supressão de medidas legislativas que careçam de correção, ou sejam inoportunas e inconvenientes. Vai nisto uma inestimável garantia; Trata-se de amparar assim a liberdade e direitos dos cidadãos contra medidas não fundadas em conveniência pública ou a ela contrária, e de abroquelar o Poder Executivo contra as invasões do Legislativo, levando-o a considerar de novo e com pausa a matéria e habilitando-o a melhores deliberações."

O eminente constitucionalista — CARLOS MAXIMILIANO — tratando do mesmo assunto, disse:

"Entretanto, o Congresso não possui *tudo* o Poder Legislativo; vigora um regime de poderes limitados, porque cabem às Câmaras apenas os que lhe reservou a Constituição. Ainda mais: no próprio campo de sua competência, delibera o Parlamento de acôrdo exclusivo com o próprio alvedrio, somente quando a medida nova conquistou o veto de dois terços dos Senadores e Deputados .

No caso contrário, ainda intervêm, como um contrapêso, o direito de sanção e de veto conferido ao Executivo. Sagazmente, observou Hume que os homens são mais honestos na vida privada do que na pública; vão mais longe para servir a um partido do que ao seu próprio interesse.

A honra é um grande freio para a humanidade; porém, quando numerosos indivíduos deliberam em conjunto, aquêlo obstáculo moral cede ante a certeza da gratidão do partido, ante os aplausos dos companheiros e a necessidade política de revelar desprêso para com os clamores dos adversários.

Por isso há mister que um homem cuja responsabilidade se não dilui na multidão nem no anonimato, que age a frio, serenamente, após os debates, reveja o projeto, para sancioná-lo ou vetá-lo, de acôrdo com a vontade do maior número, as inspirações do bem público e as exigências do texto constitucional.”

No caso em questão, o *veto* recaiu sôbre o projeto de lei de fixação de despesa federal para o presente exercício. Ora, tem-se alegado que competindo ao Congresso Nacional, *privativamente*, orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas de receita e despesa de cada exercício financeiro (art. 34, n.º 1 da Constituição Federal), as leis de orçamento não estão sujeitas à sanção presidencial, para que se tornem efetivas, e dependem sômente da promulgação. Mas, êsse argumento é completamente falso e não tem o menor apôio no texto constitucional, e, caso prevalecesse, não só as leis orçamentárias, mas tôdas as que regulassem os numerosos assuntos enfeixados no art. 34 da Constituição, independeriam da sanção presidencial, visto que tais assuntos são — tanto quanto a matéria orçamentária — da privativa competência do Congresso Nacional.

Como observa BARBALHO “a palavra *privativamente* não vinha nos projetos preliminares, incluído o da comissão do Governo Provisório; apareceu na Constituição por êste apresentada ao Congresso Constituinte. Na discussão, emendas foram oferecidas (*Anais do Congresso Constituinte*, vol. II, pág. 476 e 557) para que se suprimisse aquela palavra, porque, dizia-se, não eram privativas do Congresso atribuições que também dependiam do Presidente da República pela sanção.

Tais emendas, porém, foram, com razão, rejeitadas.

Já se tendo dito no art. 16 que o Poder Legislativo é conferido ao Congresso com a sanção do Presidente da República, é bem de ver que o *privativamente* do art. 34, em que se enumeram as atribuições dêsse poder, deve ter sido empregado aí com outra intenção que não a de excluir o presidente. E ainda isto se faz certo observando-se que as atribuições pelo art. 48 conferidas ao Presidente da República também são enumeradas sob a mesma cláusula — *privativamente* — e, entretanto, várias delas são exercidas sem exclusivismo mas antes com colaboração, ou sob aprovação ou proposta de outros poderes, tais como as de declaração de guerra, de estado de sítio, de fazer tratados, de nomear certos funcionários, nas quais interferem respectivamente o Congresso, o Senado e o Supremo Tribunal Federal (artigo citado, ns. 7, 8, 11, 12 e 15, combinados com o art. 34 ns. 11, 12 e 21).

Que poderes, porém, quis a Constituição excluir, empregando aquêlo advérbio, quando trata, quer dos do Congresso (art. 34), quer dos do Executivo (art. 48)?

....

Não podem ser outros senão os poderes estaduais. Quis dizer, empregando tal expressão, que os assuntos enumerados nos dois citados artigos são de competência dos poderes da União, sem nêles admitir-se a interferência dos poderes locais. Foi o mesmo pensamento do art. 62 em quanto à competência judicial da União, proibindo a intervenção das justiças estaduais”.

Demais, os casos em que se não faz necessária a sanção presidencial constituem exceções, e estas a Constituição as fêz expressas.

Não é admissível que, tendo descido à minúcia de prescrever a fórmula da sanção e da promulgação das leis (artigo 37, § 4.º), a Constituição houvesse omitido aquela pretensã exceção, caso tivesse querido, realmente, a Constituinte tornar as leis de orçamento independentes da sanção presidencial.

Quais são os casos em que se prescinde da sanção, — pergunta JOÃO BARBALHO.

“Percorrendo a Constituição, responde êle, “encontram-se quatro: 1.º, o caso do art. 4.º (incorporação, subdivisão e limites dos Estados); 2.º, a prorrogação das sessões do Congresso; 3.º, o adiamento delas; 4.º, a reforma da Constituição (arts. 17, § 1.º e 90, §3.º).

Poder-se-ão acrescentar outros? Parece que não.

1.º) as exceções não se ampliam ao sabor do intérprete e do executor, são de sua natureza limitadas, e ampliá-las aqui seria diminuir as faculdades de um dos poderes e acrescentar as do outro, isto é, seria alterar a Constituição em ponto substancial — a divisão dos poderes e a competência de cada um dêles;

2.º) nos projetos preliminares da Constituição dizia-se: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso, com a sanção, *em regra*, do Presidente da República”. (Projeto WERNECK-PESTANA, art. 69, e da Comissão do Governo Provisório, art. 13). A Constituição publicada por êste, com os decretos ns. 510 e 914-A de 1890, suprimiu as palavras *em regra*. Uma emenda apresentada a 24 de dezembro daquele ano (do Deputado AMÉRICO LOBO) propunha o restabelecimento dessas palavras, e o Congresso Constituinte rejeitou-a a 27 de dezembro. Renovada em 26 de janeiro, teve igual sorte.

Deve-se daí concluir que foi propósito não autorizar exceções outras que não as estabelecidas pelo texto constitucional;

3.º) êste propósito melhor se coaduna com a índole do nosso sistema de governo (que quer poderes coordenados e equilibrados). do que a inteligência contrária, a qual daria ao poder legislativo a faculdade de, a seu talento, furtar suas resoluções à intervenção do executivo.

Desde que tenha êsse arbítrio de estar criando exceções ao preceito constitucional, quem lhe poderá ir às mãos? Do regime presidencial passar-se-á à onipotência parlamentar.

Só o desconhecerá quem quiser desconhecer as tendências invasoras e os excessos dos parlamentos;

4.º, o regime político, consagrado por nossa Constituição, é como se sabe, o mesmo dos Estados Unidos dos Norte-Americanos, no qual são dependentes de sanção quer os projetos votados em cada uma das câmaras, quer ainda tôdas as ordens, resoluções ou voto que necessitarem do concurso do Senado e da Câmara dos Representantes, salvo unicamente se se tratar de adiamento e do Congresso (Constituição dos Estados Unidos da América, art. 1.º, secção 7, ns. 2 e 3). Esta extensão do direito de sanção e *veto* tem por intuito, dizem os comentadores, impedir que o Congresso iluda essa prerrogativa presidencial, fazendo, sob forma de ordens, ou de outro modo, verdadeiras leis que, dêste feito, escapariam à opposição e repulsa do chefe do Poder Executivo. (FLANDERS, *Constitution of the United States*, pág. 97, 4th. ed.). Semelhante resguardo e escudo do Executivo contra as surpresas do Poder Legislativo, são uma necessidade também no organismo político do Brasil, imitação do norte-americano, para que se não desvirtue nem deprave;

5.º, e isto responde à argumentação que, tirada dos precedentes do regime monárquico, faz (para o caso arbitrário) distinção entre leis e *resoluções*, a fim de submeter à sanção as primeiras tôdas e das segundas sòmente algumas. Em ambas as espécies de atos legislativos podem-se dar os motivos pelos quais se adotou o veto no sistema republicano e em uma e outra cabe o exercício dessa salutar prerrogativa. Se diversamente se praticava no regime monárquico, cumpre ter em vista que então o regime era parlamentar e agora é presidencial, menos *veto* naquele, mais *veto* neste;

6.º, tampouco pode prevalecer o argumento "que a extensão do direito de sanção a todos os atos legislativos dá lugar ao absurdo de confiar ao Presidente da República a aprovação de suas propostas, ou de atos seus, *verb. grat.*, o estado de sítio e os tratados." Colheria o argumento, quanto às propostas, se acaso o Congresso não tivesse o direito de alterá-las e inová-las ao seu livre alvêdrio, e se fôsse impossível que com a aprovação incluísse medidas que o poder executivo deva embarçar por inconvenientes ou inconstitucionais, como pode também suceder com relação à aprovação dos tratados, etc. Cláusulas podem, com efeito, ser adjetas ao ato de aprovação que tornam necessária a repulsa ou veto. Garantia, pois, e nunca absurdo, é o que resulta da opinião que sustentamos. *Ainda ninguém se lembrou de dizer que é absurda a sanção dos orçamentos* e êles são feitos mediante proposta do Poder Executivo, que a deve apresentar sob pena de responsabilidade (Lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892, art. 51).

O mesmo se deve entender das outras propostas.

Em suma, o Presidente não sanciona ou *veta* o que fêz, ou o que propôs, mas o que sôbre isso o Congresso deliberou ou votou e que pode ser coisa muito diferente, e prejudicial à Nação ou contrário à Constituição;

7.º, finalmente, tão verdadeira é esta inteligência da extensão da questionada prerrogativa, que a Constituição, na parte em que se ocupa do processo legislativo (arts. 36 e 40), descendo à minudência até da fórmula da sanção e da promulgação, absolutamente não se refere a casos em que, por não necessária à sanção, devessem os projetos votados ir logo ao Presidente para o simples ato da promulgação.

A única hipótese prevista e regulada da promulgação sem sanção é a que se verifica quando esta é denegada (art. 37, § 3.º e art. 38).

E é crível que se a Constituição tivesse querido limitada a sanção, deixasse de fazer expressa semelhante restrição à prerrogativa presidencial, e ao tratar da promulgação não houvesse providenciado sobre o caso?"

Idêntica é a opinião do Dr. CARLOS MAXIMILIANO, expressa nas seguintes palavras:

"Prescinde-se em três casos (êle reúne o adiamento e a prorrogação do Congresso em um só caso) da sanção do Presidente da República: art. 4.º (incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados); art. 17 § 1.º (prorrogação ou adiamento das sessões do Congresso) e art. 90 § 3.º (reforma da Constituição).

As exceções são três e não mais por serem as únicas enumeradas; porquanto, os dispositivos que se afastam da regra geral, interpretam-se restritivamente" (*Comentários*, pág. 262).

ARISTIDES MILTON, comentando o artigo 16 da Constituição que declara ser o Poder Legislativo exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, escreveu o seguinte:

"Compreendeu-se nitidamente a necessidade de fazer com que o poder contivesse o poder. Porque esta limitação prudente e sábia é que impede os abusos, empanca o despotismo e firma a ordem pública.

De sorte que, a divisão dos poderes — conquista do progresso — é o sinal que distingue, o atributo que recomenda as novas formas do govêrno."

E comentando o art. 37, o mesmo escritor, citando o Duque DE NOAILLES (*Cent ans de République aux Etats-Unis*, vol. 1.º), disse o seguinte:

"O veto presidencial dá à legislação as necessárias garantias de sabedoria e equidade. As assembléias muitas vêzes se deixam levar pelas paixões de momento e influências locais, pois os Deputados e Senadores representam, primeiro que tudo, os distritos e Estados que os elegeram.

O interesse geral, porém, exige que as leis sejam feitas sob um ponto de vista mais amplo; e no modo da eleição do presidente, e suas diferentes funções, o coloca acima das divisões parlamentares e discussões de campanário. Eleito pelo povo de todos os Estados, êle está em melhor posição para discernir e defender a política nacional; suas objeções esclarecem o Congresso, que, mais bem informado, pode mudar de opinião."

Estabelecendo a Constituição, em seu art. 37 § 4.º, a fórmula da sanção, ela faz uma distinção entre *leis* e *resoluções*, tornando indispensável a sanção tanto para as primeiras como para as segundas.

As leis, disse MILTON em seu comentário, referem-se sempre aos assuntos de interesse geral, ou ordem pública; as resoluções atendem a casos particulares, de natureza transitória.

É incontestável que, nos Estados modernos, o orçamento é o ato em que mais nitidamente se manifesta a soberania como patrimônio inalienável da Nação, e não de uma classe, de uma casta ou de um grupo decretando o orçamento por seus representantes, o povo é, ao mesmo tempo, soberano e súdito.

O direito de votar o orçamento, atribuído ao povo, dá-lo FREDERICO FLORA, é o fundamento do Governo constitucional, a primeira conquista da liberdade, a expressão da inviolabilidade da propriedade, que o Estado reconhece, mas não cria, e que seria violada, quando o Estado, como adverte LOCKE, despojasse o cidadão dos seus bens, sem o seu consentimento.

É o que dizia o art. 14 da *Declaração dos direitos do Homem*: "*tous les citoyens ont droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la qualité, l'assiette, le recouvrement et la durée*".

Mas essa alta e soberana função o Parlamento a exerce por meio de leis, porque a aprovação do orçamento constitui uma verdadeira lei, tanto em teoria, como na prática do nosso regime:

"*A nostro vedere, la approvazione del bilancio negli Stati parlamentari é una vera legge formale e materiale e cioè per la identità della procedura accolta per la sua legittimazione, non dissimile da quella delle altere leggi, e per el suo contenuto coattivo, essenza di ogni legge materiale, per el potere executivo che deve attuarlo e per i cittadini costretti, in seguito alla sua approvazione, al pagamento dei tributi*" (Citado FLORA, *Scienza delle Finanze*, pag. 76).

Na Inglaterra, onde o veto caiu em desuso, procurou-se um meio indireto de pôr um freio à onipotência parlamentar no que concerne aos orçamentos, recorrendo-se para tal fim ao processo de subtrair ao voto anual do parlamento certas despesas consideradas *intangíveis*, correspondentes a certos serviços reputados essenciais do Estado.

Veio-se dêste modo a separar o orçamento em duas partes: uma *estável* e outra *variável*: a primeira compreendendo as despesas e receitas subtraídas

ao voto do Parlamento e que só figuram no orçamento por motivo de contabilidade; a segunda compreendendo tôdas as despesas e receitas restantes, para as quais é necessário o *contrôle* e o voto de poder legislativo.

As despesas necessárias obrigatórias são as *Consolidated Fund Charges* referentes aos supremos fins e deveres do Estado, como dívida pública, lista civil, vencimentos da magistratura, do Presidente da Câmara dos Comuns, dos diplomatas e as receitas correspondentes, sob o nome de *Consolidated Fund*, não podem ser objeto de discussão e voto no orçamento, o qual somente abrange as despesas e receitas variáveis, como as despesas militares, administração civil e financeira, alteração da tarifa alfandegária e o *income tax*.

O corretivo da legislação precipitada, inconstitucional ou inconveniente aos interesses da Nação, nessa matéria como em qualquer outra, é, no regime presidencial, o veto, porque, em todos os casos, o Poder Legislativo, é exercido pelo Congresso Nacional, mas com a *sanção do Presidente da República* (Art. 16, da Constituição Federal).

Diz-se que o orçamento constitui um corpo único, com a fixação da receita e da despesa, e que, sendo assim, não pode ser vetado o projeto de lei da despesa e sancionado o de lei da receita.

Não procede o argumento, contra o qual se levanta toda a prática parlamentar brasileira, pois que entre nós o orçamento foi feito sempre em duas leis autônomas e independentes. De resto, nunca houve identidade de métodos nos diversos parlamentos dos países civilizados para a elaboração orçamentária. Vários são os sistemas adotados, diferenciando-se entre si o inglês, o francês e o americano.

Ora, no Direito brasileiro, os dois orçamentos — *receita e despesa* — constituem projetos distintos e que são submetidos separadamente à aprovação do Presidente da República.

Se ambos exigem, separadamente, a sua aprovação, para que se transformem em lei, — é claro que pode ser vetado um e aprovado o outro, porque não se compreende o direito de aprovar sem o seu contraposto lógico: o direito de não aprovar.

Só em um certo sentido é que se pode dizer que o orçamento constitui um corpo único — sob o ponto de vista do princípio de unidade de caixa, pois que a fazenda pública sendo uma e única, as receitas e despesas devem confundir-se em um só fundo, ao invés do que ocorria nos velhos Estados, que destinavam a cada despesa uma receita especial, e daí a existência de orçamentos especiais correspondentes a caixas especiais.

Temos tido exemplos desses orçamentos especiais na criação de caixas especiais referentes a serviços industriais especializados, como outrora, a caixa dos serviços de portos e hoje a das obras contra as secas; mas, ainda mesmo nestes casos, as receitas e despesas são orçadas dentro das mesmas leis gerais orçamentárias da receita e da despesa da República.

Demais, na prática parlamentar brasileira, as leis de orçamento da despesa contêm sempre a costumada *cauda* de matérias estranhas ao orçamento.

em que se infiltra uma legislação variada e desconexa sobre todos os assuntos, alguns de interesse geral, a maioria deles de interesse particular e regional, reformas imprevistas de institutos de direito civil, comercial, criminal e político, matéria eleitoral e de instrução pública, autorizações para todos os negócios, alterações, substituições e criações no quadro do funcionalismo público, — Tõda a babel, enfim, de formas imprecisas e duvidosa caracterização, que ano a ano se avoluma e vai se transformando em um verdadeiro caos. Os *riders* tão condenados na elaboração orçamentária dos americanos e que caíram em tão grande descrédito, nunca chegaram aos limites surpreendentes das caudas dos nossos orçamentos.

Não há, pois, como falar-se em unidade de orçamento da receita e despesas em um país onde a lei da fixação da despesa é um vasto repositório de legislação fragmentada, em que os assuntos estranhos excedem, muitas vezes, em número, os assuntos propriamente orçamentários.

A nossa Constituição não concedeu ao Presidente da República o direito de vetar parcialmente o orçamento, isto é, não lhe confere o poder de recusar sua aprovação às medidas inconvenientes ou inconstitucionais encartadas no orçamento e de aprovar somente as outras, — isto quer se trate do orçamento da receita, quer do da despesa.

O veto parcial proibido é o que, *na mesma lei*, pretendesse aprovar umas tantas medidas e recusar outras. Sendo, porém, *duas as leis*, vetar uma e sancionar a outra não é incidir na proibição constitucional.

Devemos, finalmente, abordar uma última questão, que se levanta no debate em torno do veto presidencial à lei de fixação da despesa federal para o presente exercício. Esta questão foi posta assim: “pode o Poder Legislativo renovar o projeto do orçamento ou o de fixação de forças de terra e mar, na mesma sessão legislativa em que qualquer deles tenha sido vetado pelo Presidente da República e em que tenha sido *aprovado esse veto*?” Em outros termos: dispondo o art. 40 da Constituição Federal que os projetos rejeitados, ou não sancionados, não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa, e dispondo o art. 34 ns. 1 e 17 da mesma Constituição que sejam *ânuas* as leis do orçamento e as de fixação das forças de terra e mar, poderão ser vetadas tais leis, ou os ditos casos constituem exceções ao direito do veto conferido ao Poder Executivo?

Antes de responder à pergunta, devemos assinalar que o caso atual não comporta a objeção formulada, visto que a renovação do projeto não sancionado se daria *em outra sessão legislativa* e não na *mesma sessão* em que foi ele votado pelo Congresso.

A atual sessão *extraordinária* do Congresso não é a *mesma sessão* primeira da undécima legislatura, encerrada a 31 de dezembro do ano passado, em que foi aprovado o projeto, a que o Presidente da República opôs o seu veto em 24 de janeiro seguinte.

Mas a Câmara dos Deputados, em sessão de 29 de novembro de 1894 aprovou um parecer, relatado pelo eminente jurista EDUARDO RAMOS,

em que se resolveu que é permitido ao Poder Legislativo renovar na *mesma* sessão um projeto de fixação de forças, vetado pelo Presidente da República.

Essa resolução foi perfeitamente constitucional, porque não há antinômia alguma entre os artigos 40 e 34, ns. 1 e 17 da Constituição Federal, postos em confronto com o outro artigo que conferiu ao Executivo o direito de *veto*, salvas as únicas exceções expressas na própria Constituição.

“Ambos êsses textos podem coexistir na pior hipótese, um como regra, e outro na sua expressa condição de anualidade, como exceção; não há, pois, questão de preeminência. A receita e a despesa, e a fixação da força pública, são capítulos essenciais na vida política; e não podia ser intuito do legislador constituinte restringir, obstruir ou anular a ação legislativa, insubstituível neste campo das necessidades nacionais.”

Além disto, o que a Constituição quis evitar, mesmo para os outros casos que não os dos projetos de orçamento e a fixação de forças, foi a *repetição* dos mesmos projetos, ou prosseguimento, na mesma sessão legislativa e em sua *identidade material e formal*, dos projetos nessa mesma sessão vetados pelo Executivo.

A proibição tem por fim remover do debate parlamentar os ressentimentos, os propósitos caprichosos, as intenções preconcebidas, os impulsos de *partipris*, que se podem presumir entre os dois poderes — o Executivo e o Legislativo — no momento mesmo em que a divergência entre êles se manifesta pelo *veto* de um a resoluções do outro.

Ora, não se deve admitir: 1.º) que a Constituição tivesse querido negar ao Executivo a prerrogativa do *veto*, inerente às suas funções, na lei em que mais essencialmente ela se faz necessária — a do orçamento — em que a tendência natural das bancadas em patrocinar os interesses regionais pode sacrificar os da União, cuja guarda a Constituição confiou ao Presidente, como agente individual, eleito por tódia a Nação; 2.º) que a Constituição, investindo logicamente o Presidente do direito de *veto* às leis do orçamento, não poderia ter tido a intenção, ou de investi-lo também da ditadura financeira, permitindo que, em falta de orçamento, governe discricionariamente, ou que fique impossibilitado de administrar a nação, e sem meios de manter os serviços essenciais do Estado.

Logo, o sentido daquelas disposições constitucionais deve ser o do bom senso: “será preciso conciliá-las, de modo que não se revoguem, que não se anulem e isto se obtém restringindo o sentido daquela que fôr suscetível de limitação, sem quebra da coesão e harmonia geral do sistema. Podem, certamente, coexistir com eficiência, sem nada perder de seu valor, e concorrendo para funcionar regularmente o sistema da Constituição, admitindo-se — por exceção ao artigo 40 — que os projetos de leis ânuas, rejeitados ou não sancionados, se podem renovar na mesma sessão, e destarte se resolve a dificuldade” (BARBALHO Com. ao artigo 40).

Idêntica é a opinião do eminente Sr. CARLOS MAXIMILIANO. Depois de falar sobre a proibição do artigo 40, acrescenta:

“Excetua-se as leis de orçamento e de fixação de forças, em virtude do art. 40 combinado com o art. 34, ns. 1 e 17. Não se interpretam textos isolados. O próprio nome de leis ânuas convence de que devem ser votadas para doze meses. Consequentemente, se um projeto é rejeitado, compete à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 29, iniciar na mesma sessão ordinária o estudo e a votação de outro, sobre o assunto do primeiro.”

Outras questões foram levantadas, no debate jornalístico, em torno do assunto aqui discutido; mas, por serem de somenos importância, julgamos desnecessário examiná-las.

De tudo quanto fica dito, conclui-se que o ato do Sr. Presidente da República, negando sanção à resolução do Congresso Nacional que fixou a despesa geral da República para o presente exercício, é perfeitamente constitucional.

Mas, não é só constitucional: é também conveniente, pelos motivos longamente expostos pelo honrado Chefe da Nação em sua Mensagem de 24 de janeiro próximo findo.

Na emergência criada pelo seu ato, não quis o governo “arrogar-se a faculdade de dispor dos dinheiros públicos” e assim resolveu estabelecer “à sua própria autoridade limites conhecidos de toda a Nação”. Regulou, por decreto, o pagamento da despesa pública relativa ao exercício de 1922 até que o Congresso Nacional resolvesse a respeito.

Essa providência, aliás reveladora do zelo bem entendido pelo bom nome da administração, — consoante a expressão do próprio decreto, — é uma providência de *fato*, imposta pelas circunstâncias, mas não tirou ao veto o seu caráter geral. Em outros termos: o veto recaiu sobre todo o projeto e lhe suspendeu os efeitos até que o Congresso Nacional resolva, nos termos da Constituição; mas o governo tinha de providenciar sobre a despesa do pessoal dos diversos ministérios e sobre a despesa do material, sob pena de criar uma situação incompatível com a ordem e violadora de contratos com a administração pública, pela paralização geral dos serviços essenciais do Estado.

Foi o que ele fez, “assumindo, com inteira consciência, a responsabilidade do seu ato perante a Nação”.

O Sr. Presidente da República apelou do Congresso para o próprio Congresso, a fim de que este, examinando de novo o Projeto votado na premência do tempo e nos últimos momentos da sessão legislativa anterior, possa “com ânimo sereno cumprir o seu dever, ou dando ao governo os meios de fazer face ao *deficit* ou reduzindo a despesa pública aos limites dos recursos que votou.

Na exposição do Chefe do Estado está expressa a lealdade de suas intenções e bem manifesto o zelo que ele guarda no exercício de suas funções e na ressalva das prerrogativas de sua alta magistratura.

O poder, porém, que a Constituição lhe outorgou não é mais alto do que o conferido por ela à majestade do Congresso.

Soberanos ambos, iguais e independentes, um exerceu o seu direito, negando sanção ao projeto de orçamento na despesa geral da República; — resta ao outro dizer a palavra final no reexame da questão, resolvendo sobre a apelação interposta do seu ato para a sua própria autoridade.

A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista a constitucionalidade do ato do Sr. Presidente da República e considerando procedentes as razões pelas quais foi negada sanção à resolução do Congresso Nacional, que fixou a despesa da República para o ano de 1922, é de parecer e aconselha à Câmara que seja rejeitada a referida resolução.

Sala das Comissões, 13 de março de 1922. — CUNHA MACHADO, Presidente. — AFRANIO DE MELLO FRANCO, Relator. — HEITOR DE SOUZA, com restrições só em relação ao veto parcial que julgo compatível com o regime da nossa Constituição. — HERMENEGILDO FIRMEZA. — ARTHUR LEMOS, com restrições quanto a algumas questões de ordem constitucional e científicas agitadas na discussão do parecer. — CARLOS GARCIA. — ARLINDO LEONI, pela constitucionalidade do veto, conforme meu parecer manifestado, antes mesmo do caso ocorrente. — VERÍSSIMO DE MELLO, aceito o parecer na parte em que julgo constitucional o veto do Sr. Presidente da República. Tendo, porém, êsse parecer, aceitado também o veto por julgá-lo conveniente, penso que deveríamos também entrar no exame da legalidade dos atos praticados pelo honrado Chefe da Nação, após o veto, e requisitarmos preliminarmente, como também o Sr. Carlos Maximiliano, informações do Govêrno, para podermos com perfeito conhecimetno do assunto, formular uma lei a respeito.

CARLOS MAXIMILIANO, vencido.

(in "*Diário do Congresso Nacional*" de 22 de março de 1922, pág. 77 a 83).

PARECERES

Consultor Geral da República

Aproveitamento de escrivão da Vara de Acidentes no Trabalho demitido por ato do Governo Provisório. — Pedido de aplicação da Lei n.º 529, de 9 de dezembro de 1948.

PARECER

N.º de deferência: 21-Z

I

Ismael Meirelles do Nascimento foi demitido do cargo de escrivão da Vara de Acidentes no Trabalho, por decreto do Governo Provisório, de 21 de fevereiro de 1931.

Vários pedidos já formulou êsse antigo serventuário no sentido de sua readmissão, sem sucesso.

Com a promulgação da Lei n.º 529, de 9 de dezembro de 1948, o ex-servidor demitido insiste no seu reaproveitamento, alegando que fôra absolvido no juízo criminal pelo mesmo fato pelo qual fôra demitido.

Não obtivera o peticionário parecer favorável definitivo da Comissão Revisora de que trata o art. 30 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de sorte que, conforme a exposição do Ministro da Justiça Dr. Prado Kelly, a hipótese se enquadra no art. 4.º da citada Lei n.º 529:

Art. 4.º O Governo mandará reexaminar as reclamações sôbre que não houver opinado a Comissão Revisora de que trata o citado art. 30 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição para aproveitar os reclamantes contra os quais nada se apurar que justificasse a exoneração.

O Departamento Administrativo do Serviço Público opinou pelo aproveitamento do

ex-serventuário no cargo que exercia ou em outro equivalente, sem quaisquer indenizações.

II

Como se vê do art. 4.º, acima transcrito, da Lei n.º 529, de 9 de dezembro de 1948, o Governo mandará examinar as reclamações sôbre que não houver opinado a Comissão Revisora de que trata o citado art. 30 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição "para aproveitar os reclamantes contra os quais nada se apurar que justificasse a exoneração".

Ora, trata-se de aproveitamento de serventuário de justiça e não de funcionário público, de sorte que, ao parecer, a apreciação da hipótese que merece realmente considerada é do Desembargador Corregedor da Justiça do Distrito Federal.

Veja-se como essa alta autoridade judiciária apreciou o pedido do antigo serventuário após o reexame do processo criminal a que respondeu, bem como da representação por êle dirigida ao Juízo de Acidentes, na qual oferecia, para cobertura de seus débitos, as custas já contadas em seu favor em processos daquele Juízo:

"Não me convenceu a leitura dêsses dois autos da conveniência do aproveitamento do ex-escrivão Ismael Meirelles do Nascimento, autorizando os próprios termos de sua absolvição na ação penal a conclusão a que cheguei.

A sentença, que transitou em julgado na primeira instância, não proclamou a inocência do réu de modo a reabilitá-lo no conceito público, nem mesmo na classe dos serventuários da justiça, da qual foi afastado pela demissão, estando assim redigida a sua parte dispositiva: "Embora reconheça que o acusado agiu incorretamente no desempenho do cargo de que foi exonerado, mentindo à confiança que nêle depositavam seus colegas, chefes e subordinados, não posso,

todavia, asseverar que tenha agido dolosamente. E por êsse motivo, e também atendendo a falta de prova convincente, legal, da existência do crime, o absolvo da acusação que lhe foi intentada”.

Excluiu a sentença, pela dúvida manifestada no espírito do julgador, a criminalidade do fato: não, porém a sua ilicitude civil, funcional, disciplinar.

Em um de seus tópicos, a sentença descreve a conduta do réu, *in-verbis*: “O acusado afirma que empregou dinheiro de custas, selos e emolumentos devidos aos funcionários do Juízo de Acidentes no Trabalho em melhoramentos no cartório, certo de poder repôr todo êsse dinheiro assim desviado em curto prazo, o que só não sucedeu devido a dois fatores imprevisíveis: a redução da renda do cartório e a sua inesperada demissão. Seu desfalque está hoje diminuído de 9.545\$250 (fls. 321), mercê da providência que êle espontaneamente tomou de oferecer as suas custas vencidas e vincendas para o resgate do alcance”.

Ora, essa apropriação de dinheiro alheio na ilegal modalidade de empréstimo compulsório constitui falta funcional de suma gravidade, que incompatibilizou o réu para a função, pondo em choque a sua fé pública, que ficou privada do devido respeito. Apurado o fato em inquérito administrativo, não teria vacilado em propôr a demissão do faltoso. Não tem o ex-escrivão Ismael Meireles do Nascimento, portanto, títulos que o recomendem ao aproveitamento, donde a inconveniência dêste para o serviço público. E’ o meu parecer, cuja cópia determino seja remetida ao Exmo. Sr. Ministro da Justiça, juntamente com a cópia da sentença. Desapensem-se e devolvam-se os autos requisitados. Rio, 22-4-53. — *Mário Guimarães Fernandes Pinheiro*”.

E’ pacífico, em direito administrativo, que a absolvição em juízo criminal, não obsta a apreciação da falta funcional, não importa na obrigação, por parte do Govêrno, de reintegrar o servidor.

O Supremo Tribunal assim tem decidido reiteradamente como testemunhava LUIZ GALLOTTI, quando Procurador Geral da República, apoiado em autorizados tratadistas (*Pareceres*, 1.º vol., 1947-1948, pág. 246).

A propósito, esclarece WALINE que o julgamento criminal não obriga a jurisdição

disciplinar, salvo quando julgar, decide sôbre a inexistência material do fato incriminado. Em princípio a absolvição significa apenas que a prova feita perante o juízo criminal importa na conclusão de que os fatos apurados não reúnem os elementos de um delito, podendo, porém, constituir falta disciplinar.

“Le jugement pénal ne l’e l’autorité investie du pouvoir disciplinaire que dans la mesure ou il affirme l’existence ou l’inexistente matérielle du fait incriminé. Mais un acquittement peut signifier seulement que les faits établis ne réunissent pas les éléments d’un délit tout en pouvant constituer une faute disciplinaire”.

(Marcel Waline, *Droit Administratif*, 6.ª ed., pág. 352).

Ora, na hipótese, o Desembargador Corregedor afirmou, textualmente, que “excluiu a sentença, pela dúvida manifestada no espírito do julgador, a criminalidade do fato; não porém, a sua ilicitude civil, funcional, disciplinar” e mais adiante: “Ora, essa apropriação de dinheiro alheio na ilegal modalidade de empréstimo compulsório constitui falta funcional de suma gravidade, que incompatibilizou o réu para a função, pondo em choque a sua fé pública, que ficou privada do devido respeito. Apurado o fato em inquérito administrativo, não teria vacilado em propôr a demissão do faltoso. Não tem o ex-escrivão Ismael Meireles do Nascimento, portanto, títulos que o recomendem ao aproveitamento, donde a inconveniência dêste para o serviço público”.

Com essa apreciação feita pela Corregedoria da Justiça do Distrito Federal, verifica-se que o recorrente não deve ser aproveitado no cargo de que era titular, na mesma Justiça, nem em outro equivalente, nos termos da Lei n.º 529, de 1948.

Pelo indeferimento do pedido.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 13 de março de 1956. —
A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Nota: Pelo officio ref. P. R. 28.520-55, de 28-3-56, o Sr. Chefe do Gabinete Civil da Presidência comunicou que, a respeito dêste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: “Em face do parecer, indefiro o pedido. 23-3-56” — Cf. D. O. de 26-3-56, pág. 5.667. Este parecer foi publicado na íntegra no referido D. O.

Gratificação de 40% aos médicos, pesquisadores, laboratoristas e engenheiros, arquitetos e agrônomos do serviço público federal.

PARECER

N.º de referência: 29-Z

I

Solicitou o ex-Ministro da Fazenda a competente autorização para que se pague a gratificação de 40% aos engenheiros, arquitetos e agrônomos, deferida pelo art. 1.º do Decreto n.º 37.512, de 20 de junho de 1955.

Idêntico pedido é feito para pagamento de gratificação dos médicos do serviço público federal beneficiados com a referida gratificação pelo Decreto n.º 37.340, de 17 de maio de 1955.

II

Ao parecer da Consultoria Geral da República, a autorização solicitada não deve ser concedida e devem ser revogados os referidos Decretos ns. 37.512, de 20 de junho de 1955 e 37.340, do mesmo ano.

Com efeito, como já opinou esta Consultoria, no parecer n.º 2-Y, aprovado pelo então Presidente do Senado Federal, no exercício do cargo de Presidente da República, esses decretos expressam puro e simples aumento de vencimentos, matéria de ordem legislativa (*Diário Oficial* de 29-12-55, pág. 23.064).

Do fato, em relação aos engenheiros, arquitetos e agrônomos do Serviço Público Federal outorga-se a gratificação de 40% sobre o padrão de vencimentos ou nível de salário, concedendo-se a gratificação de 20%, se se trata de cargo em comissão privativo dos profissionais da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia:

Art. 1.º Aos servidores Públicos Federais e Autárquicos que ocupem cargo ou função de Engenheiro, Arquiteto e Agrônomo, é concedida a gratificação prevista no art. 145, item VII, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952), no montante de 40% (quarenta por cento) sobre o padrão de vencimentos ou nível de salário.

Art. 2.º Os profissionais da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia que ocupem cargos em comissão, cujo exercício seja privativo desses mesmos profissionais, perceberão a gratificação de 20% (vinte por cento) sobre os vencimentos atribuídos ao cargo em comissão.

Ora, a lei invocada no art. 1.º transcrito é o art. 145, item VII, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, que dispõe:

Art. 145. Considerar-se-á gratificação:

VII — Pela execução de trabalho técnico ou científico.

Parece claro que, com fundamento nesse preceito, não se pode conceder um aumento de 40% nos vencimentos de todos os servidores públicos federais que ocupem cargos de engenheiro, arquiteto ou agrônomo.

A gratificação, pelo preceito legal invocado, é de deferir-se, em cada caso concreto, em que o profissional, não só da engenharia, mas, de toda e qualquer profissão, execute trabalho técnico ou científico, que lhe tenha sido encomendado pela autoridade superior, em cuja repartição haja verba própria para cobrir a despesa.

Os engenheiros, arquitetos e agrônomos, pela natureza mesma de suas funções, executam trabalhos técnicos, assim como os advogados, consultores e procuradores do serviço público, que não foram contemplados pela lei.

Mas, a gratificação só se defere, se se trata de trabalho especial, que não esteja dentro das funções normais, no dever funcional ordinário do servidor, o que parece evidente.

III

Também em relação aos médicos, biólogos e técnicos de laboratório, profissionais da medicina, concedeu-lhes o Decreto número 37.340, de 17 de maio de 1940, 40% sobre o padrão de vencimentos ou nível de salário, com fundamento no art. 145, item VI, do Estatuto dos Funcionários, a saber, gratificação "pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde".

A gratificação concedida a todos os profissionais da medicina, indistintamente, é ver-

dadeiro aumento de vencimento, matéria do âmbito da lei ordinária (*Cont. Federal*, art. 65, item IV).

A gratificação somente caberá quando o trabalho do médico, em espécie, a saber "trabalho de natureza especial", nos termos da lei, é executado com risco de vida. Não assim o trabalho, a função de todo e qualquer médico do serviço público.

E' sabido que os decretos "não podem contrariar o texto, nem as deduções lógicas da lei", como há mais de cem anos, discursava velho mestre do direito constitucional brasileiro, o MARQUÊS DE SÃO VICENTE, pois que, na verdade, não expedidos pelo Presidente da República "para fiel execução" (e não para violação) da lei, nos termos do art. 87, item I, da Constituição Federal.

Destarte, ao ensejo de apreciar a exposição do ex-Ministro da Fazenda, a Consultoria Geral da República, não somente opina contra a solicitação, que é feita, e, considerando que os decretos em aprêço foram expedidos com manifesta invasão das atribuições do Congresso Nacional, manifesta-se por que se tornem os mesmos sem efeito, para o que, com a devida vênia, anexa ao presente o projeto respectivo.

Essa revogação torna-se, ao parecer, tanto mais necessário quando se verifica que, em alguns órgãos do serviço público mormente autárquicos e de previdência social, com fundamento nos referidos decretos, ainda vem sendo paga a referida gratificação.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 26 de março de 1956. —
A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Nota: Vide Decreto n.º 39.279, de 30-5-56, que revogou os Decretos ns. 37.540 e 37.512, de 1955 — Cf. D. O. de 2-6-56.

DECRETO N.º DE

Revoga o Decreto n.º 37.340, de 17 de maio de 1955 e o Decreto n.º 27.512, de 20 de julho de 1955, que concederam gratificação aos médicos, pesquisadores e laboratoristas, profissionais da medicina e aos engenheiros, agrônomos e arquitetos do serviço público federal.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, n.º I, da Constituição e, atendendo ao Parecer

n.º 29-Z, da Consultoria Geral da República. Decreta:

Art. 1.º Ficam revogados o Decreto n.º 37.340, de 17 de maio de 1955 e o Decreto n.º 37.512, de 20 de junho de 1955, que dispõe sobre gratificação aos médicos, pesquisadores e laboratoristas, diplomados em medicina, e aos engenheiros, arquitetos e agrônomos que exercem funções no serviço público federal.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, de de 1956, 135.º da Independência e 68.º da República.

Nomeação para a carreira de Inspetor do Trabalho, com apoio na Lei n.º 1.599, de 9 de maio de 1952.

PARECER

N.º de referência: 37-Z

Solicita-se o pronunciamento da Consultoria Geral da República sobre a possibilidade de nomeação de Dinorah de Sá Cavalcante, escrevente dactilógrafo do Ministério do Trabalho, para o cargo inicial da carreira de Inspetor de Trabalho.

Argumenta-se que a Lei n.º 1.599, de 9 de maio de 1952, mandou incluir no quadro permanente, por ela criado, "todos os servidores, já nomeados ou não, beneficiados pelo Decreto-lei n.º 8.475, de 27 de dezembro de 1945".

Esse decreto-lei, com efeito, assegurava a nomeação, em caráter efetivo, dos servidores que, por ocasião da vigência da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, ou do Decreto n.º 6.479, de 9 de maio de 1944, exerciam função de fiscalização das leis e proteção do trabalho, desde que possuíssem 10 anos de serviço público.

Para beneficiar-se do disposto nesse decreto-lei, o art. 4.º exigia que o pretendente à carreira se habilitasse à nomeação, "em requerimento dirigido ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, acompanhado das certidões comprobatórias do tempo de serviço".

O referido servidor não se sentiu amparado por esse decreto-lei, não solicitou sua

nomeação. Com a promulgação da citada Lei n.º 1.499, de 1952, requereu o seu aproveitamento, tendo o Departamento Administrativo do Serviço Público e a Consultoria Geral da República se manifestasse contra o deferimento do pedido.

II

Preliminarmente, a Lei n.º 1.599, de 1952, o que teve em vista foi assegurar a inclusão, no Quadro Permanente de Inspetor do Trabalho, de todos que estavam beneficiados pelo Decreto-lei n.º 8.475, de 1945.

E' que, como esclarece o parecer n.º 96-X, desta Consultoria, nem todos servidores que requereram sua nomeação dentro do prazo de 60 dias, a contar da data daquele decreto-lei, lograram êxito, por falta de vagas (Parecer do Consultor Geral da República (Dr. Themistocles Brandão Cavalcanti, no *Diário Oficial* de 26-7-55, pág. 14.324).

O servidor em apêço não requereu, nos 60 dias a contar da data daquele decreto-lei, sua nomeação, não está, portanto, beneficiado pela Lei n.º 1.599, de 1952, que só se refere aos "servidores, já nomeados, ou não, beneficiados pelo Decreto-lei n.º 8.475".

Como esclareceu o citado parecer, a grande dificuldade, na aplicação dos dispositivos da Lei n.º 1.599, está em que ela visou principalmente a criação de cargos, estando, portanto, a sua aplicação restrita àqueles que foram criados pela própria lei, para atender aos servidores beneficiados e que haviam pedido sua nomeação, por satisfazer os requisitos legais.

De qualquer forma, ainda que fôsse lícito, ao servidor requerer após a Lei número 1.599 o seu aproveitamento, não provou o requerente o exercício da função de fiscalização das leis de proteção ao trabalho.

Argumenta o interessado que o Decreto n.º 22.035, de 29 de outubro de 1932, que instituiu a Carteira Profissional no território brasileiro, facultava ao Intendente e, posteriormente, ao Diretor do Serviço de Identificação Profissional, fazer a designação dos servidores lotados no mesmo Serviço, conforme a alínea b do art. 28 do

regulamento baixado pelo Decreto n.º 756, de 20 de abril de 1936, para proceder, na 4.ª Divisão, aos serviços de fiscalização externa, previstos na Portaria Ministerial de 8 de julho de 1935.

Mas, o suplicante, que não se habilitara em 1945 aos benefícios do Decreto-lei número 8.475, daquele ano, não provou essa designação, e seria necessário que o fizesse, por meio de ato oficial, como opina o Departamento Administrativo do Serviço Público e não por simples atestado datado de 1954 (fls. 11).

Diz, com efeito, o preceito invocado pelo servidor: "Ao Superintendente compete encaminhar ao Diretor do Departamento do Trabalho as propostas dos funcionários que devem ser incumbidos do serviço de Carteiros, nos Estados e no Território do Acre...". Parece claro, em face desse texto, que um ato oficial deverá existir para prova do exercício da função de Inspetor do Trabalho.

Acresce que a Constituição de 1946, artigo 186, como a de 1937, art. 156, letra b, exige concurso para o provimento de cargos de carreira, como o de Inspetor de Trabalho, e é notório que há atualmente concurso realizado para preenchimento de vagas, na referida carreira, com candidatos devidamente habilitados.

O fato de haver precedentes, a saber, aproveitamento de servidores do Ministério do Trabalho em situação idêntica à do requerente, não justifica se perseverar no erro.

A Consultoria, nas várias vezes que se manifestou a respeito, foi contrária à nomeação, pronunciamento que ora reitera.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1956. —
A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Nota: Pelo ofício ref. P.R. 66.065-54, de 19 de abril de 1956, o Sr. Chefe do Gabinete Civil da Presidência comunicou que, a respeito deste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovo. Em 17-4-56." — Cf. D. O. de 18-4-56, pág. 7.633. Este parecer foi publicado na íntegra no referido D. O.

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

Função gratificada. Sua natureza e criação. Competência do Executivo, em face de inexistência de determinação legal em contrário.

PARECER

I

A consulta versa sobre a criação de função gratificada. Entende a D.P. deste Departamento que, em face do Estatuto dos Funcionários Públicos vigente, que, ao contrário do anterior, silencia quanto à competência legislativa, cabe essa criação ao Executivo, no uso do seu poder constitucional de regulamentar.

2. O preceito legal em vigor, que define a função gratificada, está assim redigido:

"Art. 147. Gratificação de função é a que corresponde a encargo de chefia e outros que a lei determinar."

3. O dispositivo equivalente do Estatuto anterior (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939) tinha a seguinte redação:

"Art. 85. Função gratificada é a instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargo."

4. Como se vê, o Estatuto revogado determinava, expressamente, que a função gratificada deveria ser instituída em lei, não tendo sido essa norma reproduzida no atual. Daí a dúvida suscitada.

II

5. A gratificação de função está enumerada entre as vantagens que podem ser deferidas ao funcionário, além do vencimento ou da remuneração do cargo (art. 118, nú-

mero VI, combinado com o art. 145, n.º I, do Estatuto). Trata-se de concessão pecuniária que, como a própria lei conceitua, corresponde a "encargo de chefia e outros" (art. 147), cuja investidura é privativa de servidor público. Não se reveste das características de cargo ou de função de extranumerário, por isso que nela se não investem pessoas estranhas ao serviço público; antes, seu exercício pressupõe a titularidade de cargo ou de função de mensalistas.

6. Como vantagens por lei conceituada, está em pé de igualdade com as demais gratificações discriminadas no art. 145 do diploma básico dos funcionários. Não há, assim, razão, quer lógica, quer jurídica, para condicionar a criação dessas funções a ato legislativo. Nesse passo, andou bem o Estatuto em vigor, não reproduzindo a determinação contida no art. 85 do código anterior.

7. Basta a simples enumeração de tais funções entre as vantagens que a lei outorga, além do vencimento ou da remuneração. Estabelecida a previsão legal como vantagem — aquela, sim, imprescindível — não há óbice a que sejam essas funções criadas, sempre que se entender conveniente, por ato do Executivo. Do mesmo modo se procede, em relação às outras gratificações indicadas no art. 145 do Estatuto dos Funcionários, que prescindem de ato legislativo para a sua concessão. Quando, *verbi gratia*, o Executivo conceitua determinadas zonas ou locais como insalubres, está possibilitando o deferimento de gratificação com fundamento no art. 145, n.º V, e, por esse efeito, criando tais vantagens para aqueles que tenham exercício naquelas zonas ou nos locais assim conceituados.

III

8. Não se diga que essa interpretação importa em invasão, pelo Executivo, das funções do Poder Legislativo. A este não compete essa criação, já que se trata de matéria que foge à sua alçada, não convindo

sujeitá-la a tramitação legal, o que redundaria em assoberbar os trabalhos legislativos, sem vantagem de qualquer natureza. Aliás, foi o próprio legislador que, em boa hora, entendeu dispensar a criação dessas funções da formalidade que o diploma anterior julgou imprescindível.

9. Tem-se, assim, que a competência do Poder Legislativo, quanto à matéria, se exauriu com a sua previsão como vantagem auferível além do vencimento ou da remuneração do cargo, ficando a criação dessas funções ao arbitrio do Executivo, único juiz de sua conveniência e oportunidade.

10. Assunto de natureza mais grave já foi objeto de indagação dos estudiosos, no que diz respeito à criação de funções de extranumerário, por ato do Executivo, concluindo-se pela sua constitucionalidade (Parecer 83-R do Prof. Haroldo Valladão, in "Pareceres do Consultor Geral da República", vol. II, pág. 299 e segs.), sobre a qual hoje ninguém mais tem dúvidas.

11. Se, quanto àquelas funções é constitucional a criação por ato do Executivo, com muito maior razão se há de entender relativamente à função gratificada, que é vantagem acessória de que é a principal o vencimento ou salário do cargo público ou da função de extranumerário em que está investido o seu titular.

12. Só determinação legal em contrário poderia levar a outra interpretação. Esta existia no diploma legal de 1939, não tendo repercussão no Estatuto vigente, que, por esse efeito, a revogou, nos termos da Lei de Introdução ao Código Civil (art. 2.º, § 1.º).

13. No nosso sistema constitucional, em que, expressamente, se proíbe a delegação de atribuições (Constituição Federal, art. 36, § 2.º), embora esta, no consenso unânime dos doutos, seja uma necessidade que se faz sentir com maior premência no Estado moderno (V., entre outros, Castro Nunes, "Delegação de Poderes", in Rev. de Direito Administrativo, vol. 25, pág. 1 e segs.; Carlos Maximiliano, "Comentários à Constituição Brasileira", 5.ª ed., 1954, vol. I, pág. 409 e segs.; Francisco Campos, "Direito Constitucional", pág. 339 e segs.; Victor Nunes Leal, "Delegações Legislativas", in Rev. Dir. Adm., vol. V, pág. 378 e segs.; Gino Solazzi, "Le Leggi Delegate", in Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana, dirigido por Piero Calamandrei e Alessandro Levi, vol. II, pág. 79 e segs.), condicionar-se a criação de tais funções a

ato legislativo é emperrar a máquina administrativa, contribuindo para o seu sufocamento, em detrimento de outras matérias, cuja competência privativa está afeta ao Congresso Nacional.

14. Por êsses fundamentos, entendo, com a D.P., que a criação de função gratificada é matéria de competência do Executivo, mediante decreto, limitada, todavia, como é óbvio, às dotações orçamentárias próprias.

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

Rio de Janeiro, 31 de março de 1956.
— *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Concurso de Inspetor do Trabalho. Interpretação do art. 12 da Lei n.º 1.599, de 1952. Idem do art. 10, §§ 1.º e 3.º da mesma lei.

PARECER

I

Propõe o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que os efeitos da nomeação de Inspetores do Trabalho, que se efetivaram em virtude de concurso de títulos realizado por este Departamento, em obediência à Lei n.º 1.599, de 9 de maio de 1952, sejam retrotraídos a 8 de agosto daquele ano, data em que exp'rou o prazo de realização do referido concurso, nos termos do art. 12 do citado diploma legal.

2. A medida proposta, com assunto no parecer do então Consultor Jurídico do Ministério, Dr. LINNEU DE ALBUQUERQUE MELLO, que entendeu inadmissível a procrastinação a que estêve sujeito o concurso quando a lei fixou prazo fatal para sua realização, visa a assegurar aos requerentes o benefício outorgado pelo § 3.º do art. 10 da mencionada Lei n.º 1.599, de 1952.

II

3. A matéria envolve, como se vê, a interpretação do art. 12 e do § 3.º do art. 10, ambos da Lei n.º 1.599, de 1952.

4. O primeiro dêsses dispositivos está assim redigido:

"Art. 12. Serão nomeados, em caráter efetivo mediante concurso de tí-

tulos, que será realizado dentro de 90 (noventa) dias a contar daquele em que entrar esta Lei em vigor, os atuais inspetores interinos do trabalho que exerçam aquele cargo em condições satisfatórias.”

5. Dispõe, por sua vez, o § 3.º do art. 10, acima referido:

“A reclassificação dos servidores, de que trata o § 1.º deste artigo, será efetuada dentro de trinta dias, a contar do encerramento do prazo estipulado no art. 12, § 2.º, desta Lei, pela Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, observando-se o critério de antiguidade na classe, no Ministério do Trabalho e no serviço público federal, contada a antiguidade de classe a partir da data da primeira nomeação, havida por força do citado Decreto-lei n.º 8.475, de 27 de dezembro de 1945”.

III

6. Interpretando os preceitos legais transcritos acima, entende o Ministério, fundado no parecer do seu Consultor Jurídico, que não era possível à administração deixar de realizar o concurso dentro daquele prazo de 90 dias, pois que, do contrário, se recusaria aos suplicantes a prioridade na reclassificação de que trata o § 1.º do art. 10 do citado estatuto legal, a efetivar-se no prazo estipulado no § 3.º desse mesmo artigo. E, ao que tudo indica continua o Ministério — tal prioridade fôra assegurada pelo legislador, por força do que estabeleceu os dispositivos transcritos, ao se vincular o prazo da reclassificação ao término do fixado para a realização do concurso.

7. Não perfilham essa interpretação, nem a Divisão do Pessoal do Ministério, nem a D.P. deste Departamento.

IV

8. A realização de um concurso, por mais simples que sejam as formalidades a que se submeta, exige prazo não muito exíguo, pois que abrange as seguintes fases:

- a) planejamento das provas;
- b) abertura de inscrições;
- c) prestação das provas;
- d) correção;
- e) identificação;
- f) publicação dos resultados finais, e
- g) homologação.

9. Destarte, a estipulação do prazo de 90 dias é tempo materialmente impossível para sua realização, mormente na espécie, dada a natureza do concurso que, embora apenas de títulos, estêve sujeito a procrastinações de toda ordem, inclusive por determinação judicial, na concessão de medidas liminares, que sustaram essa realização.

10. A lei há que ser interpretada em atenção à sua finalidade e aos motivos que a ditaram. Quando estabelece o art. 12 que se deverá realizar o concurso em 90 dias, entende-se o vocábulo — *realizar* como significando o início de sua realização, vale dizer, as providências administrativas para tornar efetiva a determinação legal, mas não no sentido de sua ultimação, porque esta não poderia ser alçada em tão curto lapso de tempo.

11. O a que visou a lei foi assegurar a efetividade de interinos, mediante concurso de títulos. Quis, entretanto, fixar, de logo, um prazo para o início dessa providência, mas não pretendeu estabelecer termo fatal para essa ultimação.

12. E' verdade que o § 3.º do art. 10 do mesmo diploma legal estatuiu que a reclassificação ordenada no § 1.º daquele artigo deveria efetivar-se em 30 dias, contados a partir do encerramento do prazo estipulado no art. 12. Trata-se, todavia, de mera referência para fixação de um prazo, sem qualquer ligação ao conteúdo do art. 12, como se verá adiante.

13. Com efeito, os interinos abrangidos pelo mencionado art. 12, cuja efetivação dependia da habilitação no concurso a que se refere o artigo, não estão contemplados pela reclassificação de que trata o art. 10. Os §§ 1.º e 2.º deste último dispositivo só se referem aos servidores, já nomeados ou não, beneficiados pelo Decreto-lei n.º 8.475, de 27-12-1945. Só a estes se destina a reclassificação, como claramente estabelecem os dois parágrafos citados.

14. E' irrelevante, por conseguinte, a discussão sobre a obrigatoriedade da realização do concurso no prazo estipulado no art. 12, para efeito de assegurar-se a reclassificação de que trata o art. 10, já que aos requerentes não se aplica esta última disposição.

15. Ademais, sobre ser inviável a ultimação do concurso no lapso de tempo prefixado, como esclarecido, a realização deste, ainda que no prazo estatuído, não poderia obrigar a administração a provi-

denciar as nomeações imediatamente após, pois que se trata de apreciação de conveniência e oportunidade, a juízo exclusivo da autoridade administrativa.

16. Opino, pois, pelo indeferimento do pedido.

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

Rio de Janeiro, 22 de março de 195.
— *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Cargo em comissão. Garantia de continuidade da percepção do respectivo vencimento, após dez anos de exercício. Inteligência da Lei n.º 1.741, de 1952. Trabalhos preparatórios — seu valor como elemento de interpretação.

PARECER

I

Versa a consulta sobre interpretação da Lei n.º 1.741, de 22-11-1952, cujo art. 1.º está assim redigido:

“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.”

2. O interessado neste processo exerceu, de 6-5-1944 até 15-10-1947, o cargo em comissão, padrão N, de Diretor do Serviço de Transportes do Departamento Federal de Segurança Pública, sendo, em seguida, sem interrupção, nomeado para exercer, também em comissão, o cargo de Chefe do Registro de Estrangeiros, de igual padrão e do mesmo Departamento, no qual ainda se encontra provido.

3. Em petição datada de 25 de outubro de 1954 e protocolada a 8 do mês seguinte, requereu o suplicante fôsse apostilado o seu título de nomeação, para se consignar que estava amparado pelo benefício outorgado pela referida Lei n.º 1.741, de 1952.

4. Sofreu o seu pedido várias impugnações, tendo a D.P. dêste Departamento, baseada em parecer do meu insigne ante-

cessor, emitido em outro processo sobre hipótese semelhante, opinado pela improcedência do pedido, com o que concordou a Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, indeferindo-o.

5. Inconformado, solicitou o requerente reconsideração daquele despacho, no que não obteve êxito, recorrendo, em seguida ao Diretor Geral do Departamento de Administração do citado Ministério e, finalmente, ao Ministro de Estado.

6. Nesta última fase, foi solicitado o pronunciamento do então Dr. Consultor Geral da República, que, alegando suspeição, transmitiu o processo ao Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, que se manifestou a fls. 34 usque 37, concluindo pela inexistência do direito do recorrente.

7. Antes da decisão ministerial, interpôs o interessado a petição de fls. 38 usque 45, tendo opinado a respeito um assistente jurídico do Ministério, que concluiu por que se devesse dar provimento ao recurso (fô-lhas 46 a 52).

8. Em face da divergência entre os dois últimos pareceres citados, foi solicitado o pronunciamento dêste órgão (fls. 53), havendo a Divisão de Pessoal sugerido a minha audiência a respeito.

II

9. A interpretação da Lei n.º 1.741, de 1952, como se viu do relatório acima, tem suscitado controvérsias. Entendem uns que, em face da finalidade da lei, corroborada pelo seu elemento histórico, desde que haja continuidade de exercício, sem interrupção, é irrelevante que o beneficiado tenha permanecido, durante mais de dez anos, em um ou em vários cargos, pois, segundo se adianta, o que objetivou o diploma legal em exame foi evitar o decesso de vencimentos. A essa corrente se filia a D.P. dêste Departamento com o seu parecer emitido no processo n.º 11.116-54, publicado no *Diário Oficial* de 24-2-1955, junto ao processo a fls. 28v. e 29. Também a ela se incorporou o Dr. Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (parecer de fls. 46 a 52).

10. Outros, porém, assim não entendem. Tratando-se de norma excepcional, defendem a sua interpretação restrita, só se permitindo o benefício a quem tenha exercido, ininterruptamente e por mais de dez anos, o mesmo cargo em comissão, de que venha a exonerar-se. Seguem essa orientação, na ordem cro-

nológica dos seus pronunciamentos: o Doutor A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, atual Consultor Geral da República, em parecer datado de 3-3-1953, quando no exercício do cargo de Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas (Rev. de Direito Administrativo, vol. 33, pág. 317 e seguinte); o Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, quando no exercício do cargo de Consultor Geral da República (parecer 386 T, de 14-4-1954, in Pareceres do Consultor Geral da República, 1954, vol. V, pág. 130); o Dr. Caio Tácito, meu ilustre antecessor, no parecer n.º 127-54, datado de 22-12-1954, in Diário Oficial de 24-2-1955, pág. 2.917, e, finalmente, o Dr. CAMILLO RAUL PRATES, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, substituto legal do então Consultor Geral da República, no parecer datado de 4-10-1955, emitido neste mesmo processo (fls. 34 a 37).

III

11. Também me incorporo aos que se filiam a essa última interpretação.

12. Se é certo, como hodiernamente se entende, que o brocardo *Exceptio est strictissimae interpretationis* não é óbice a que se apliquem às exceções sentido além do literal, em atenção aos motivos que a ditaram e ao fim a que tiveram em vista, não menos certo é, todavia, que não se estendem a outros casos, ainda que semelhantes, mas somente aos que nelas estão abrangidos, vale dizer, confina-se a hermenêutica aos casos especificados ou estritamente contidos na norma jurídica objeto da interpretação (nesse sentido, ALÍPIO SILVEIRA, "A Hermenêutica segundo a atual Lei de Introdução ao Código Civil", São Paulo, 1946, pág. 89 e segs.).

13. As divergências doutrinárias a esse respeito são mais de palavras do que de sentido.

14. Ninguém defende, no estado atual da evolução do Direito, a supremacia de um elemento de interpretação sobre os demais. O literal ou gramatical, o lógico e o histórico devem combinar-se, constituindo um único processo mental de interpretação (Cf. ALÍPIO SILVEIRA, op. cit., pág. 6; CUNHA GONÇALVES, "Tratado de Direito Civil", 2.ª ed., 1955, vol. I, tomo I, pág. 544; Géný, "Méthode d'Interpretation et Sources en Droit Privé Positif", vol. I, pág. 276, apud ALÍPIO SILVEIRA, id., ibid.).

15. O elemento histórico trazido pela D.P., no seu parecer emitido em caso semelhante, para justificar a interpretação que deu ao dispositivo (fls. 28v. e 29) não tem a força que pretende, pois que deve ser usado com prudência e segurança (V. ementa ao acórdão de 5-5-1948 do Supremo Tribunal Federal, in Rev. Dir. Adm., volume 14, pág. 103).

16. Como adverte Cunha Gonçalves (op. e vol. cit., pág. 252), "os trabalhos preparatórios, como meio de interpretação, estão já suficientemente desacreditados, e cada intérprete poderá encontrar nêles uma cômoda confirmação de sua opinião".

17. A *mens legislatoris* é de difícilima, senão impossível, constatação. Daí o intérprete deve cingir-se à *mens legis* que tem existência autônoma, sem correspondência, na maioria dos casos, com a vontade do legislador. Esclarece CUNHA GONÇALVES (id., ibid., pág. 544):

"Não há que investigar, pois, a vontade do legislador, mas somente a vontade da lei, isto é, o intérprete deve investigar, não o que o legislador quis, mas sim o que na lei se mostra objetivamente querido."

18. E, mais adiante (pág. 545):

... "nos sistemas constitucionais hodiernos, não há um legislador, cuja vontade se possa determinar; pois, na fatura das leis colaboram muitas vontades, tão desencontradas, que nem mesmo se pode afirmar que a lei é a síntese de todas elas, porque representa o parecer de meia dúzia de pessoas, aprovados por uma maioria inconsciente".

19. Continua, ainda, o douto tratadista, em sua dissertação sobre a matéria (id., ibid., pág. 552):

"As leis, como os contratos, são muitas vezes a resultante, a conciliação de opiniões, tendências e interesses opostos. Os trabalhos preparatórios podem esclarecer o pensamento, apenas, dos proponentes e de alguns dos votantes da lei, quando se demonstre que tal pensamento ficou fielmente incorporado na mesma lei; mas não vale isso como elemento decisivo, mormente quando se

pensa nas “surpresas da formação das leis”, na frase de Polacco, isto é, nos casos em que as leis produzem consequências imprevisíveis (ou bem diversas das previstas ao tempo da sua votação, sendo na prática sofismadas, desvirtuadas ou iludidas, de modo que, desviando-se do seu fim, se tornam meio e instrumento de um fim oposto”.

20. No mesmo sentido se manifesta FRANCISCO CAMPOS (“Direito Administrativo”, pág. 49):

“A formação da lei, com efeito, cooperam várias vontades, não se podendo, honestamente, distinguir, nas manifestações dessas vontades que convergem para um mesmo resultado prático, um motivo único ou uma única intenção tanto mais quanto a maioria das pessoas que participam da função legislativa se limita a votar o texto do projeto, sem enunciar qualquer declaração relativamente ao alcance ou significado dos seus termos. Os chamados antecedentes históricos da lei se resumem no pronunciamento de alguns dos membros do corpo legislativo, não nos sendo lícito, a não ser por indução aventureira e de caráter puramente conjectural, atribuir àqueles pronunciamentos individuais o valor de uma manifestação da entidade coletiva — legislador”.

21. Seria fastidioso continuar na citação das autoridades que demonstram a precariedade dos trabalhos preparatórios na interpretação das leis, pelo que me julgo dispensado de prosseguir nessa enumeração.

IV

22. O art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 1952, é uma norma de exceção. Foge a toda a sistemática da legislação de pessoal, para assegurar um benefício que não encontra fundamento lógico, divorciado que se acha do próprio conceito de cargo em comissão, inconciliável com o de estabilidade. Embora não assegure esta, o que seria verdadeira revolução no sistema vigente, garante os respectivos vencimentos, quando o ocupante é exonerado do cargo, satisfeitos os requisitos que estabelece. Daí não comportar, como um imperativo lógico, inter-

pretação extensiva. Só poderá abranger os casos que especifica e que se contém no seu enunciado.

23. Para a sua incidência, é necessária a integração dos seguintes elementos:

a) que o ocupante de determinado cargo de caráter permanente e de provimento em comissão nele permaneça por mais dez anos de exercício ininterrupto;

b) que dêle seja afastado, contra sua vontade.

24. O requisito contido na parte final da alínea *b* se justifica pelo conteúdo do benefício. Se o afastamento é voluntário, é evidente que não caberia a garantia que a lei assegura porquanto a administração não contribuiria para a nova situação.

25. Se a lei pretendesse alcançar vários cargos, teria disposto de outro modo, inclusive regulando, na hipótese de padrões diversos de vencimento, qual o me que se assegurava a respectiva percepção, não tendo fundamento a interpretação da D.P., no parecer junto a fls. 28v. e 29, no sentido de que seria o do cargo em que completara o beneficiado os dez anos de exercício ininterrupto.

26. Não é de considerar-se, por igual, a alegação de que seriam raríssimos os casos de incidência da lei, ao se admitir a interpretação restrita a um mesmo cargo, visto que a aplicação ampla, generalizada, não se compadeceria com a natureza excepcional da norma ali expressa. A limitação a poucos casos é uma decorrência lógica da excepcionalidade do benefício.

27. Acrescente-se, ainda, que a circunstância, no caso deste processo, de ter ocorrido nomeação para outro cargo, segundo alega o recorrente, por força de rodízio, não tem a menor relevância, porquanto este, se de fato existente, é norma de uso interno da repartição, que, em face da natureza do cargo (de provimento em comissão), não teria obrigatoriedade, sendo a nova nomeação, por conseguinte, facultativa e não compulsória.

28. Não encontro, assim, fundamento legal para atender-se ao pedido do suplicante.

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

Rio de Janeiro, 17 de março de 1956. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

Exoneração, decorrente de inabilitação em concurso, de funcionário interino licenciado com fundamento no art. 104 do E. F. Ilegalidade do ato. Aposentadoria.

PARECER

Cogita a espécie da situação de funcionário interino, exonerado do cargo, por inabilitação em concurso, nos termos do art. 19, § 7.º, do Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28-10-1952).

2. Quando da exoneração, encontrava-se o servidor em gozo de licença para tratamento de saúde, com fundamento no art. 97 daquele diploma legal, a expirar-se um dia após a publicação do decreto exoneratório, sendo de salientar-se que, anteriormente, já fôra concedida licença, com base no art. 104, sendo esta sucessivamente prorrogada, na conformidade do art. 92, ambos da mencionada lei.

3. Realizado exame pelo Serviço de Biometria Médica, após a exoneração, comprovou-se a invalidez do funcionário, com assento no art. 104 do referido Estatuto, embora houvesse declaração anterior do próprio órgão médico, no sentido de que o servidor não se encontrava inválido para o serviço público.

4. Inexiste, todavia, incoerência entre os dois laudos, por isso que, no primeiro, não se declarando a invalidez, afirmava-se, no entanto, a necessidade de uma prorrogação de licença, que o segundo não poderia admitir, por já estar exonerado o servidor, quando do exame feito pela Junta Médica do Serviço de Biometria.

5. Daí se verifica que, sendo a invalidez decorrente da exacerbação do mal que acometera o funcionário e da impossibilidade legal de continuar licenciado, impunha-se a aposentadoria, nos termos da legislação vigente (art. 178, n.º III, e seu § 5.º do Estatuto dos Funcionários).

6. E' bem verdade que, à data do ato exoneratório, o servidor se encontrava licenciado, como se estivesse acometido de doença comum, pois que a licença fôra concedida com invocação do art. 97 da Lei n.º 1.711, de 1952. Esse enquadramento, porém, não correspondia à realidade, já que o diagnóstico de invalidez é decorrente do agravamento da doença de que é portador o interessado e que justificara licença muito anterior e suas sucessivas prorrogações, baseadas tôdas no art. 104 daquele diploma legal.

7. Destarte, estando o servidor atacado de uma das doenças especificadas no art. 104 do Estatuto dos Funcionários, no caso alienação mental, à época da realização do concurso, não se encontrava em condições de prestar as provas respectivas, não se lhe aplicando, por esse efeito, a norma consubstanciada no art. 19, § 7.º, daquela lei. Ao revés, tem incidência à espécie o art. 178, n.º III, e seu § 5.º.

8. A exoneração ocorrida, com apoio no art. 19, § 7.º, do Estatuto vigente, se encontra, pois, eivada de ilegalidade. Cumpre, assim, torná-la sem efeito, com a expedição de novo decreto, declarando aposentado o funcionário a partir da data da publicação do ato exoneratório.

9. Merece, assim, deferimento o pedido do interessado.

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

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 1956.
— *Clenício da Silva Duarte*, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
N.º 25.346 — MINAS GERAIS

Aposentadoria. — Revisão dos proventos, sempre que, pela alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade (art. 193 da Constituição).

Rever não é necessariamente equiparar.

Cabe ao Legislativo fazer a revisão e fixar os novos proventos.

Mas, fixados estes para funcionários em atividade e aposentados (embora os últimos em menor proporção), a data do início de vigência dos aumentos há de ser a mesma para todos.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Os des. Custódio de Almeida Lustosa e outros, magistrados aposentados do Estado de Minas Gerais, propuseram contra esta ação ordinária, alegando: Promulgada a Constituição do referido Estado em 14-7-1947, no art. 28 das Disposições Constitucionais Transitórias foi estabelecido que os vencimentos dos desembargadores corresponderiam, no mínimo, a três quintos do que percebessem, naquela data, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e no art. 69 e seus §§ 1.º e 2.º da Constituição Estadual se dispôs que os juizes de 4.ª entrância perceberiam não menos de 75% do vencimento dos desembargadores, não excedendo de 25% a diferença de vencimentos de uma para outra entrância, e ainda que os juizes municipais perceberiam, no mínimo, dois terços dos vencimentos dos juizes de direito da comarca em que servissem. Isso deu lugar a que fôsse proposta uma ação pelo Dr. Pedro Ernesto Rezende, julgada procedente. Reconhecendo o direito proclamado na Justiça, veio a lei estadual 850, de 26-12-1951, fixando os vencimentos da Magistratura e

membros do Ministério Público, e em cujo art. 3.º se diz que "ao pessoal inativo da Magistratura e do Ministério Público, que o era antes de 1-1-1948, fica concedido, no período de 1 de fevereiro a 31 de dezembro de 1952, um aumento de proventos calculado na seguinte base: 20% até Cr\$ 1.000,00; 15% sobre o excedente de Cr\$ 1.000,00 até Cr\$ 2.000,00; 10% sobre o excedente de Cr\$ 2.000,00 até Cr\$ 3.000,00. O art. 4.º desta lei estatui que, a partir de janeiro de 1953, fica concedido novo aumento na mesma base calculado sobre os proventos de 1951. E o art. 6.º dispõe: "Revogadas as disposições em contrário, entrará a presente lei em vigor na data de sua publicação, retrotraindo, porém, os seus efeitos a 1-1-1949, exceto para os inativos a que se refere, cujo aumento que lhes foi atribuído vigorará nas datas declaradas nos arts. 3.º e 4.º". Entretanto, a Constituição Federal, nos arts. 191 § 2.º e 193, dispõe que os "vencimentos da aposentadoria serão integrais se o funcionário contar trinta anos de serviço" e que "os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade. Ora, revistos significa *iguais*, como já demonstraram diversos juristas, entre os quais Eduardo Espínola.

Concluem formulando os três seguintes pedidos:

1.º) pagamento do aumento previsto na lei estadual 850 desde 1-1-1948, uma vez que a lei retrotraiu seus efeitos para os da ativa a essa data, de acordo com o art. 193 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual;

2.º) que o aumento concedido na lei 850, isto é, 450 cruzeiros em 1952 e 450 cruzeiros em 1953, seja pago integralmente, vale dizer, 900 cruzeiros, desde 1-1-1948, pois o aumento é feito de uma só vez por ocasião em que se modificarem os vencimentos dos juizes em atividade;

3.º) seja reconhecido o direito de perceberem, da data da sentença em diante, os mesmos vencimentos pagos aos magistrados em atividade, de igual categoria.

O Juiz julgou improcedente a ação, porque revisão não significa equiparação. O dispositivo constitucional não é auto-suficiente. A fixação do aumento ficou sendo objeto de lei ordinária.

E acrescentou (fl. 86):

"Ora, na espécie o ato das Disposições Transitórias, que elevou os vencimentos dos magistrados em atividade reviu os do aposentados, dando-lhes o aumento do artigo 29, que o legislador ordinário entendeu suficiente na época.

O decreto estadual 850, quanto àqueles, limitou-se a calcular o aumento realmente concedido naquele ato.

E, quanto aos aposentados, deu-lhes novo aumento, evidentemente não imposto pelo artigo 193 da Constituição, pois, embora seja positivo ter continuado o aumento do custo de vida, entretanto o decreto nenhuma modificação trouxe aos vencimentos dos magistrados em atividade, limitando-se, como se disse, apenas a executar o dispositivo constitucional.

Tendo assim agido livremente quanto aos aposentados, podia o legislador ordinário outorgar o aumento nas condições que quisesse".

Apelaram os autores.

Mas o acórdão de fl. 113 confirmou a sentença.

Argumenta que rever não é equiparar e que, além disso, o art. 193 da Constituição não alude a qualquer modificação que se faça nos vencimentos dos funcionários em atividade e sim àquela que decorre de alteração do poder aquisitivo da moeda. E, no caso, não foi por este motivo que se modificaram os vencimentos dos juizes em atividade. Foi por uma imposição constitucional, tendo o aumento retroagido a 1-1-1948 em virtude do art. 43 do Ato das Disposições Transitórias.

Concluiu o acórdão:

"O que os autores postulam não é um direito. E' uma aspiração justa, que deveria ser endereçada ao Poder Legislativo".

Recorreram extraordinariamente os autores, invocando as alíneas a e d, do art. 101, III, da Constituição e indicando acórdão divergente do Tribunal de Santa Catarina, ora em grau de recurso extraordinário.

As partes arazoaram.

E o Dr. Procurador Geral da República opinou (fls. 134 a 136):

"Os atuais recorrentes, magistrados estaduais aposentados, pretendem:

1.º) que o aumento concedido pela lei estadual n.º 850 seja pago desde 1 de janeiro de 1948, uma vez que a lei em causa retrotraiu seus efeitos para os da ativa a essa data;

2.º) que lhes seja assegurado o direito de perceberem os mesmos vencimentos dos magistrados em atividade, de igual categoria, da data da sentença em diante.

Invocam os artigos 191 e 193 da Constituição Federal, sustentando que esse último, dispondo que "os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, — instituiu a igualdade absoluta dos vencimentos dos ativos e inativos conscoante o indica o termo "revisão" empregado pelo legislador.

Firmes nesse ponto de vista, os recorrentes consideram também inoperante a lei estadual 850 na parte em que negou aos aposentados o direito concedido ao magistrados da ativa de perceberem, a partir de 1 de janeiro de 1948, os vencimentos fixados nessa lei.

E como não tenham logrado êxito em sua pretensão, tanto em primeira como em segunda instância (sentença de fls. 84-87 e acórdão de fls. 113-115), recorreram extraordinariamente com apoio naqueles dispositivos constitucionais e no Decreto-lei número 8.512, de 31 de dezembro de 1945, a respeito da igualdade dos vencimentos e proventos dos funcionários em atividade e inativos, civis e militares, ainda em vigor, no dizer dos recorrentes, pois naquela ocasião as leis federais obrigavam os Estados, cujos interventores eram prepostos do governo central. E dizem, por fim, que ação idêntica foi movida pelos magistrados aposentados do Estado de Santa Catarina, que lograram ganho de causa e, negado seguimento ao recurso extraordinário interposto, foi provido o agravo manifestado para a subida do apêlo excepcional (fl. 116).

Parece-nos errôneo dizer-se, como disse o Egrégio Tribunal de Minas, que o aumento concedido aos juizes em atividade, por força da lei 850, se deu por um fundamento jurídico e não em face da alteração do poder

aquisitivo da moeda. A própria lei 850, concedendo *também* aumento aos inativos, embora em proporção minguada, refuta com vantagem o argumento de que não se teve em mira o fundamento econômico. Aliás, como acertadamente afirmou o eminente Ministro Hermenegildo de Barros, em artigo de imprensa (*Jornal do Comércio* de 23-8-1950), o "art. 193 da Constituição não tem por objetivo remunerar serviço, mas atender, de acôrdo com os próprios termos daquele dispositivo, à alteração da moeda, desvalorizada pelo elevado custo de vida, que é tão prejudicial aos ativos como aos inativos, e talvez mais a estes do que a aqueles".

Inegável que o art. 28 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Minas, fixando o mínimo dos vencimentos dos desembargadores, se inspirou na elevação do custo de vida, como também a lei federal n.º 33, de 13-5-1947, n.º 499, de 28-11-1948 e as leis estaduais ns. 156, de 22-6-48 e 850, de 26-12-51.

Fosse esse o único fundamento do acórdão, e nós opinaríamos pelo conhecimento e provimento do recurso.

Mas a verdade é que o aresto também assentou que "não há identidade entre a situação dos inativos federais e a dos aposentados mineiros em face dos funcionários em atividade". E, mais, que "não é possível atribuir a "rever" o sentdo de "igualar" ou "equiparar" (fl. 115).

E, neste particular, em que pesem algumas opiniões em contrário, estamos com o Egrégio Tribunal de Minas.

Descabe, assim, o recurso pelo fundamento na letra a do preceito constitucional, o mesmo acontecendo com respeito à letra d, pois, como disse o recorrido, em suas razões (fl. 128), invocam os recorrentes apenas um acórdão do colendo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, sem indicar os esclarecimentos indispensáveis para identificá-lo.

Eis porque, opinando pelo não conhecimento do recurso, ou, se dêle conhecer a Egrégia Turma, pelo seu não provimento, também achamos que o que os autores postulam não é um direito, é uma inspiração digna de exame pelo Poder competente, que é o Poder Legislativo".

Distrito Federal, 18 de junho de 1954. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

— Conheço do recurso, com fundamento na invocada alínea d, à vista do acórdão divergente citado.

E como se argüi a inconstitucionalidade da lei mineira, não apenas quanto à pretendida equiparação de vencimentos, mas também no tocante à reclamada retroatividade dos aumentos concedidos por lei, de modo que esta retroaja à mesma data, quer no tocante aos juizes inativos quer quanto aos em atividade, voto pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Remetidos os autos ao Tribunal Pleno, por proposta do relator, unanimemente.

Deixaram de comparecer os Exmos. Senhores Ministros Barros Barreto, Presidente, e Nelson Hungria, por se acharem em gozo de licença especial, sendo substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Henrique D'Ávila.

TRIBUNAL PLENO

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Sr. Presidente, o relatório deste caso é o seguinte:

"Os des. Custódio de Almeida Lustosa e outros, magistrados aposentados do Estado de Minas Gerais, propuseram contra este ação ordinária, alegando: Promulgada a Constituição do referido Estado em 14-7-1947, no art. 28 das Disposições Constitucionais Transitórias foi estabelecido que os vencimentos dos desembargadores corresponderiam, no mínimo, a três quintos do que precebessem naquela data, os Ministros Barros Barreto, Presidente e Nelson 69 e seus §§ 1.º e 2.º da Constituição Estadual se dispôs que os juizes de 4.ª entrância perceberiam não menos de 75% do vencimento dos desembargadores, não excedendo de 25% a diferença de vencimentos de uma para outra entrância, e ainda que os juizes municipais perceberiam, no mínimo, dois terços dos vencimentos dos juizes de direito da comarca em que servissem. Isso deu lugar a que fôsse proposta uma ação pelo Dr. Pedro Ernesto Rezende, julgada procedente. Reconhecendo o direito proclamado na Justiça, veio a lei estadual 850, de 26-12-1951, fixando os vencimentos da magistratura e membros do Ministério

Público, e em cujo art. 3.º se diz que “ao pessoal inativo da Magistratura e do Ministério Público, que o era antes de 1-1-1948, fica concedido, no período de 1 de fevereiro a 31 de dezembro de 1952, um aumento de proventos calculado na seguinte base: 20% até Cr\$ 1.000,00; 15% sobre o excedente de Cr\$ 1.000,00 até Cr\$ 2.000,00; 10% sobre o excedente de Cr\$ 2.000,00 até Cr\$ 3.000,00. O art. 4.º desta lei estatui que, a partir de janeiro de 1953, fica concedido novo aumento na mesma base calculado sobre os proventos de 1951. E o art. 6.º dispôs: “Revogadas as disposições em contrário, entrará a presente lei em vigor na data de sua publicação, retrotraindo, porém, os seus efeitos a 1-1-1948, exceto para os inativos a que se refere, cujo aumento que lhes foi atribuído vigorará nas datas declaradas nos arts. 3.º e 4.º. Entretanto, a Constituição Federal, nos arts. 191, § 2.º e 193, dispõe que os “vencimentos da aposentadoria serão integrais se o funcionário contar trinta anos de serviço” e que “os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alterarem os vencimentos dos funcionários em atividade. Ora, revistos significa *igualeados*, como já demonstraram diversos juristas, entre os quais Eduardo Espínola.

Concluem formulando os três seguintes pedidos:

1.º) pagamento do aumento previsto na lei estadual 850 desde 1-1-1948, uma vez que a lei retrotraiu seus efeitos para os da ativa a essa data, de acordo com o art. 193 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual;

2.º) que o aumento concedido na lei 850, isto é, 450 cruzeiros em 1952 e 450 cruzeiros em 1953, seja pago integralmente, vale dizer, 900 cruzeiros, desde 1-1-1948, pois o aumento é feito de uma só vez por ocasião em que se modificarem os vencimentos dos juizes em atividade;

3.º) seja reconhecido o direito de perceberem, da data da sentença em diante, os mesmos vencimentos pagos aos magistrados em atividade, de igual categoria.

O Juiz julgou improcedente a ação, porque rev. são não significa equiparação. O dispositivo constitucional não é auto-suficiente. A fixação do aumento ficou sendo objeto de lei ordinária.

E acrescentou (fl. 86):

“Ora, na espécie o ato das Disposições Transitórias, que elevou vencimentos dos

magistrados em atividade, reviu os aposentados, dando-lhes o aumento do artigo 29, que o legislador ordinário entendeu suficiente na época.

O decreto estadual 850, quanto àqueles, limitou-se a calcular o aumento realmente concedido naquele Ato.

E, quanto aos aposentados, deu-lhes novo aumento, evidentemente não imposto pelo artigo 193 da Constituição, pois, embora seja positivo ter continuado o aumento do custo de vida, entretanto o decreto nenhuma modificação trouxe aos vencimentos dos magistrados em atividade, limitando-se, como se disse, apenas a executar o dispositivo constitucional.

Tendo assim agido livremente quanto aos aposentados, podia o legislador ordinário outorgar o aumento nas condições que quisesse”.

Apelaram os autores.

Mas o acórdão de fl. 113 confirmou a sentença.

Argumenta que rever não é equiparar e que, além disso, o art. 193 da Constituição não alude a qualquer modificação que se faça nos vencimentos dos funcionários em atividade e sim àquela que decorra de alteração do poder aquisitivo da moeda. E, no caso, não foi por este motivo que se modificaram os vencimentos dos juizes em atividade. Foi por uma imposição constitucional, tendo o aumento retroagido a 1-1-1948 em virtude do art. 43 do Ato das Disposições Transitórias.

Concluiu o acórdão:

“O que os autores postulam não é um direito. É uma aspiração justa, que deveria ser endereçada ao Poder Legislativo”.

Recorreram extraordinariamente os autores, invocando as alíneas a e d, do art. 101, III, da Constituição, e indicando acórdão divergente do Tribunal de Santa Catarina, ora em grau de recurso extraordinário.

As partes arazoaram.

E o Dr. Procurador Geral da República opinou (fls. 134 a 136):

“Os atuais recorrentes, magistrados estaduais aposentados, pretendem:

1.º) que o aumento concedido pela lei estadual n.º 850 seja pago desde 1 de janeiro de 1948, uma vez que a lei em causa retrotraiu seus efeitos para os da ativa a essa data;

2.º) que lhes seja assegurado o direito de perceberem os mesmos vencimentos dos magistrados em atividade, de igual categoria, da data da sentença em diante.

Invocam os artigos 191 e 193 da Constituição Federal, sustentando que este último, dispondo que “os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”, — instituiu a igualdade absoluta dos vencimentos dos ativos e inativos, consoante a indica a termo “revisão” empregado pelo legislador.

Firmes nesse ponto de vista, os recorrentes consideram também inoperante a lei estadual 850 na parte em que negou aos aposentados o direito concedido aos magistrados da ativa de perceberem, a partir de 1 de janeiro de 1948, os vencimentos fixados nessa lei.

E como não tenham logrado êxito em sua pretensão, tanto em primeira como em segunda instância (sentença de fls. 84-87 e acórdão de fls. 113-115), recorrem extraordinariamente com apoio naqueles dispositivos constitucionais e no Decreto-lei número 8.512, de 31 de dezembro de 1945, a respeito da igualdade dos vencimentos e proventos dos funcionários em atividade e inativos, civis e militares, ainda em vigor, no dizer dos recorrentes, pois naquela ocasião as leis federais obrigavam os Estados, cujos interventores eram prepostos do governo central. E dizem, por fim, que ação idêntica foi movida pelos magistrados aposentados do Estado de Santa Catarina, que lograram ganho de causa e, negado seguimento ao recurso extraordinário interposto, foi provido o agravo manifestado para a subida do apêlo excepcional (fl. 116).

Parece-nos errôneo dizer-se, como disse o Egrégio Tribunal de Minas, que o aumento concedido aos juizes em atividade, por força da lei 850, se deu por um fundamento jurídico e não em face da alteração do poder aquisitivo da moeda. A própria lei 850, concedendo *também* aumento aos inativos, embora em proporção minguada, refuta com vantagem o argumento de que não se teve em mira o fundamento econômico. Aliás, como acertadamente afirmou o eminente Ministro Hermenegildo de Barros, em artigo de imprensa (*Jornal do Comércio* de 23-8-1950), “o art. 193 da Constituição não tem por objetivo remunerar serviço, mas atender, de acordo com os próprios termos daquele dispositivo, à alteração da moeda, desvalorizada

pelo elevado custo de vida, que é tão prejudicial aos ativos como aos inativos, e talvez mais a estes do que àqueles”.

Inegável que o art. 28 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Minas, fixando o mínimo dos vencimentos dos desembargadores, se inspirou na elevação do custo de vida, como também a lei federal n.º 33, de 13-5-1947, n.º 499, de 28-11-1948 e as leis estaduais ns. 156, de 22-6-48 e 850, de 26-12-51.

Fosse esse o único fundamento do acórdão, e nós opinaríamos pelo conhecimento e provimento do recurso.

Mas a verdade é que o aresto assentou que “não há identidade entre a situação dos inativos federais e a dos aposentados mineiros em face dos funcionários em atividade”. E, mais, que “não é possível atribuir a “rever” o sentido de “igualar” ou “equiparar” (fl. 115).

E, nesse particular, em que pesem algumas opiniões em contrário, estamos com o Egrégio Tribunal de Minas.

Descabe, assim, o recurso pelo fundamento na letra a do preceito constitucional, o mesmo acontecendo com respeito à letra d, pois, como disse o recorrido, em suas razões (fls. 128), invocam os recorrentes apenas um acórdão do Colendo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, sem indicar os esclarecimentos indispensáveis para identificá-lo.

Eis porque, opinando pelo não conhecimento do recurso, ou, se dêle conhecer a Egrégia Turma, pelo seu provimento, também achamos que o que os autores postulam não é um direito, é uma aspiração digna de exame pelo Poder competente, que é o Poder Legislativo”.

Distrito Federal, 18 de junho de 1954. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

Proferi, na Turma, o seguinte voto:

“Conheço do recurso, com fundamento na invocada alínea d, à vista do acórdão divergente citado.

E como se argüi a inconstitucionalidade da lei mineira, não apenas quanto à pretendida equiparação de vencimentos, mas também no tocante à reclamada retroatividade dos aumentos concedidos por lei, de modo que esta retroaja à mesma data quer no tocante aos juizes inativos quer quanto aos em atividade, voto pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno”.

A Turma, unânimemente, deliberou que os autos fôsem presentes ao Tribunal Pleno, de acôrdo com o meu voto.

E' o relatório.

VOTO

— Quanto à pretendida equiparação entre Juizes aposentados e Juizes em atividade, estou em que bem decidiu a Justiça de Minas Gerais.

A Constituição manda *rever* os proventos da inatividade sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade (art. 193).

Mas *rever* não é necessariamente equiparar.

Cabe ao Poder Legislativo fazer a rev.ção e fixar os novos proventos.

Nesse ponto, pois, não assiste razão aos recorrentes.

No mais, porém, entendo que procede a sua pretensão.

Desde que o legislador fixou novos proventos inclusive para os aposentados (embora para estes em menor proporção), a data do início de vigência dos aumentos haveria de ser a mesma para todos.

A não ser assim, criar-se-ia desigualdade, não apenas violadora do c.t. art. 193 da Constituição (que quer os proventos dos inativos revistos *sempre* que por motivo da alteração do poder aquisitivo da moeda se modifiquem os vencimentos dos funcionários em atividade, embora não tenham de ser uns e outros equiparados), mas também infringentes do princípio de igualdade inscrito no art. 141, § 1.º, da Lei Magna.

Contra isso, poderia objetar-se, como objetou o acórdão recorrido, que, no presente caso, não foi pela alteração do poder aquisitivo da moeda que a lei mineira concedeu aumento aos juizes em atividade e sim para cumprir mandamento constitucional que estabeleceu uma relação entre tais vencimentos e os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Mas a objeção cai pela base, quando se considera que foi certamente a alteração do poder aquisitivo da moeda que levou o Legislativo Federal a conceder aos Ministros do Supremo Tribunal Federal o aumento de que veio a ser feito o aumento de estipêndio dos juizes mineiros.

Logo, a causa primeira de tudo foi realmente a alteração do poder aquisitivo da moeda.

Diante do exposto, acolho, em parte, a arguição de inconstitucionalidade, para declarar insubsistentes os dispositivos da lei mineira n.º 850, que excluíram a sua retroatividade até 1-1-1948 no tocante aos aumentos por aquela lei concedidos a magistrados aposentados.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Declararam, em parte, inconstitucional a lei mineira, devendo os autos voltar à Turma para julgamento final, unânimemente.

Impedidos os Exmos. Srs. Ministros Orosimbo Nonato e Lafayette de Andrada.

Não comparecer, por se achar em gozo de licença especial, o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto, substituído pelo Exmo. Senhor Ministro Afrânio Costa.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf, substituto do Excentíssimo Sr. Ministro Edgard Costa, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 25.346, de Minas Gerais, em que são recorrentes Custódio de Almeida Lustosa e outros e recorrido o Estado, decide o Supremo Tribunal Federal unânimemente, declarar, em parte, inconstitucional a lei mineira, de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 14-1-1955. — José Linhares, Presidente. — Luiz Gallotti, relator.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 24.148 — DISTRITO FEDERAL

Não é inconstitucional o dispositivo de lei que isentou de todo e qualquer imposto a herança militar.

— Pôsto não constasse da primeira publicação o referido dispositivo, que é o art. 113, do Decreto-lei n.º 1.698, de 2 de setembro de 1946, estava exarado no texto submetido à sanção do Sr. Presidente da República.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) D. Maria Lucrécia de Souza Pires Ferreira e D. Marina Vieira Beck, viúvas de militares, requerem mandado de segurança

contra o Delegado Regional do Impôsto de Renda, para que lhes seja reconhecida, em relação às pensões que recebem isenção do referido impôsto, na conformidade do (que dispõem os arts. 112 e 113, do Decreto-lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946.

Responde a Fazenda que tais dispositivos não existem na lei. A publicação feita no *Diário Oficial* da União de 6 de setembro de 1946 não os consigna. Foram enxertados posteriormente e apareceram oito meses depois, na publicação de 18 de setembro de 1947, quando, pela promulgação da Constituição, em setembro do ano precedente se extingui a capacidade de legislar deferida, provisoriamente ao Chefe do Executivo. O magistrado de primeira instância deferiu o pedido da impetrante. Houve recurso e no Tribunal, pelos votos dos Srs. Alfredo Bernardes, J. J. Queiroz e Macedo Ludolf contra os Srs. Djalma da Cunha Melo e Cândido Lobo, foi confirmada a sentença. Diz a súmula do acórdão:

“A herança militar está isenta de qualquer taxa ou impôsto de acórdão com o disposto no art. 113 do Estatuto dos Militares (Decreto-lei n.º 9.698 de 2 de setembro de 1946). A circunstância de haver sido omitido, na primeira publicação da lei o citado art. 113, em nada prejudica o direito dos herdeiros da referida herança à isenção do impôsto de renda eis que na 2.ª publicação, que não resultou de *novo ato*, aquela omissão desapareceu. Que se tratava de omissão não há dúvida pôsto que a primeira publicação saltou do parágrafo único do art. 111, para o art. 114 e certidão de fôlhas 14 torna certo que o original do Decreto-lei n.º 9.698 de 2 de setembro de 1946 constam os artigos 112 e 113, com a redação que figura na 2.ª publicação”.

Recorreu extraordinariamente a União, com base na letra a do inciso constitucional, tendo o acórdão como infringente do § 4.º, do artigo 1.º da Int. do Código Civil e art. 5.º, § 1.º, item II, do Regimento do Impôsto de Renda. Foi o recurso admitido e processado. O Dr. Procurador Geral é pelo seu provimento.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) — Arguiu a Fazenda, como se vê, a inexistência dos arts. 111 e 112, do Decreto-

lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946. E' uma questão de inconstitucionalidade formal, porque a razão de inexistência é terem sido publicados os referidos artigos quando o Executivo não mais dispunha do poder de legislar decretação da inconstitucionalidade deve ser feita em Tribunal pleno. Avento a remessa dos autos às Câmaras plenas, independente de notas taquigráficas.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Ordenada a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, a fim de resolver matéria constitucional.

Não compareceu, por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Luís Gallotti substituído pelo Sr. Ministro Afrânio Costa.

TRIBUNAL PLENO

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) — Sr. Presidente, a matéria deste recurso já foi discutida há poucos dias aqui, perante este Tribunal. Agora vou ler a ementa do acórdão do Egrégio Tribunal de Recursos:

“A herança militar está isenta de qualquer taxa ou impôsto, de acórdão com o disposto no art. 113 do Estatuto dos Militares (Decreto-lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946). A circunstância de haver sido omitido, na primeira publicação da lei o citado artigo 113, em nada prejudica o direito dos herdeiros da referida herança à isenção do impôsto de renda, eis que na 2.ª publicação, que não resultou de *novo ato*, aquela omissão desapareceu. Que se tratava de omissão não há dúvida, pôsto que a primeira publicação saltou do parágrafo único do art. 111 para o art. 114 e certidão de fls. 14 torna certo que o original do Decreto-lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946 constam os arts. 112 e 113, com a redação que figura na 2.ª publicação”.

E' esse o objetivo da votação: saber se a referida lei que isentou de impôsto de renda a herança militar é ou não constitucional, visto como não figurava na primeira publicação, efetuada ao tempo em que o Poder Executivo tinha também função legislativa, e só apareceu posteriormente.

A segunda publicação se fez em correção à primeira. A matéria foi debatida, havendo o eminente Sr. Ministro Luís Gallotti pedido vista e proferido voto no sentido do meu.

E' o relatório.

VOTOS

O Sr. Ministro Mário Guimarães (relator) — Sr. Presidente, reputo constitucional a lei, pois não há a inconstitucionalidade alegada quando muito existiria uma inconstitucionalidade formal, porque o que se verificou foi apenas um engano, *data venia* do eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato, que opinou de maneira diversa.

Não houve essa inconstitucionalidade, porque está fora de qualquer discussão que o primeiro decreto sancionado pelo Exmo. Senhor Presidente da República, isto é, a lei, tinha todos os seus dispositivos, e foi somente por erro de publicação que não saiu na data precisa, como está hoje vigorando.

Voto, pois, pela constitucionalidade.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Senhor Presidente, em voto anterior já dei razões pelas quais considero a lei inconsti-

tucional, e a elas me reporto, com a devida *venia*.

Voto pela inconstitucionalidade da lei.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgaram constitucional a lei em causa, contra o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato, devendo os autos voltarem à Turma para julgamento final.

Não estavam presentes ao relatório os Senhores Ministros Macedo Ludolf, substituto do Sr. Ministro Edgard Costa, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Afrânio Costa, substituto do Sr. Ministro Barros Barreto, ausente, em gozo de licença especial e o Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

ACÓRDÃO

Acordam em sessão do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, no presente recurso em que é recorrente a União Federal e são recorridos Maria Lucrécia de Souza Pires Ferreira e outra, julgar constitucional o dispositivo supra referido. As razões do acórdão constam das notas taquigráficas.

Rio, 10 de janeiro de 1955. — A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. — Mario Guimarães, relator.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 5.909

Arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal, do Distrito Federal, número 761 de 22-12-952.

No sistema do direito constitucional brasileiro, no regime republicano, se o Chefe do Executivo, no prazo legal, não sanciona nem veta o Projeto de Lei que o Legislativo lhe envia, devidamente votado, o silêncio importa sanção. Se o Chefe do Executivo deixa de vetar a lei, a falta de iniciativa fica suprida.

Rejeitada a arguição.

Votos vencidos.

Relator: O Sr. Desembargador Xenocrates Calmon de Aguiar.

1.º Agravante: O Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública.

2.º Agravante: Prefeitura do Distrito Federal.

3.º Agravantes: Araci Galvão Bueno e outros.

1.ª Agravada: Prefeitura do Distrito Federal.

2.ªs. Agravados: Artur da Mota Pereira e outros.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, examinados e relatados os presentes autos de Agravo de Petição n.º 5.909, agravantes o Juízo da Segunda Vara da Fazenda Pública, a Prefeitura do Distrito Federal e Araci Galvão Bueno e outros, e agravados — a Prefeitura do Distrito Federal e Artur da Mota Pereira e outros, quanto à arguição de inconstitucionalidade da lei municipal, do Distrito Federal, n.º 761 de 22-12-1952, arguição feita pela Prefeitura a fls. 164 a 174, os Juizes do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, reunidos em Tribunal Pleno, por maioria de votos, acor-

dam rejeitar a arguição de inconstitucionalidade aludida, devolvendo-se os autos à Egrégia Sétima Câmara Cível que os submetera ao Tribunal, para os fins de direito.

Assenta a decisão da maioria nos seguintes fundamentos:

No agravo de petição n.º 5.909 a Prefeitura do Distrito Federal, a fls. 164 a 174, arguiu a inexistência e a inconstitucionalidade da lei municipal n.º 761, acima indicada, respondida a arguição a fls. 192 a 199, pelos interessados, impetrantes da Segurança que se discute nos aludidos autos de agravo.

A Egrégia Sétima Câmara por maioria, deliberou submeter a arguição de inconstitucionalidade ao conhecimento do Tribunal Pleno, e aqui foi ouvida a Procuradoria Geral, que proferiu o parecer de fls. 317 a 328. Encontra-se a fls. 314 o acórdão da Sétima Câmara.

A maioria já fôra examinada pela Egrégia Quarta Câmara Cível, que entendera constitucional a citada lei, rejeitando, precisamente as duas alegações feitas pela Prefeitura nos presentes autos. O acórdão encontra-se por certidão a fls. 51 a 60 assinada pelo Exmos. Desembargadores Sá e Benevides, Bulhões Carvalho e Roberto Medeiros, relator o Exmo. Desembargador Bulhões Carvalho. Dito acórdão fica integrado a presente decisão, com a qual será publicado. Para o mesmo fim será publicado o parecer da Procuradoria Geral, de fls. 317 a 318.

Na assentada de julgamento, o Exmo. Desembargador Homero de Pinho informou também que a Segunda Câmara Cível, da qual é Presidente, em acórdão por êle relatado e assinado pelos Desembargadores Omar Dutra e Gastão Macedo decidira a mesma controvérsia e pela constitucionalidade da lei citada.

Assim duas Câmaras Cíveis dêste Tribunal já rejeitaram a arguição ora renovada, entendendo constitucional a lei n.º 761 de 22-12-1952.

E interposto Recurso Extraordinário, pela Prefeitura, ora arguente da decisão proferida pela Quarta Câmara Cível, o Desembargador Ari Franco, então Presidente do Tribunal, indeferiu-o em circunstâncias despacho certificando a fls. 308 verso, despacho confirmado pelo Pretório Excelso, na Primeira Turma, como do acórdão de fls. 310 verso, por certidão de fls. 311 verso. O aludido despacho e o acórdão, este com as notas taquigráficas, ficam incorporados ao presente julgado, com o qual serão publicados. A relevância da matéria assim o exige. Ou aconselha.

Assim ao ver da maioria, não devia o Tribunal Pleno considerar inconstitucional uma lei cuja constitucionalidade já fôra reconhecida pelo Pretório Excelso, por uma de suas turmas, por decisão passada em julgado, apreciadas as mesmas arguições que aqui se repetem.

Todavia a maioria passou a examinar a arguição de inconstitucionalidade e a inexistência da citada lei n.º 761. Argumenta a Prefeitura: primeiro — a lei 761 é inexistente porque não foi sancionada expressamente pelo prefeito e a Lei Orgânica do Distrito Federal não adotou a regra da sanção pelo silêncio; Segundo — citada lei é inconstitucional porque não atendeu ao princípio da Lei Orgânica que exige a iniciativa do Executivo nas leis que aumentam vencimentos, como a 761, que concedeu gratificação *pro tempore* aos professores municipais, e por quinquênios.

Ambas as fundamentações já foram exaustivamente examinadas e rejeitadas no brilhante acórdão da Quarta Câmara Cível acórdão certificado nos autos e já aludidos, e contra o qual não vingou o Recurso Extraordinário interpostos.

No sistema do direito constitucional brasileiro no regime republicano, se o Chefe do Executivo, no prazo legal, não sanciona nem veta o Projeto de lei que lhe é enviado pelo Legislativo, devidamente aprovado, o silêncio importa sanção. (Constituição Federal de 1891 art. 37, parágrafo 2.º; idem de 1934, art. 15, parágrafo 1.º; idem de 1946, art. 70, parágrafo 2.º).

Assim preceitua a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, seção 7, número 2. Na mesma esteira a Constituição da Argentina.

E não discrepava a Carta de 1937.

No Regimento Imperial, quanto às Provisões, predominava a regra do art. 19 da Carta de 12 de agosto de 1834:

“O presidente dará ou negará a sanção, no prazo de dez dias, e não o fazendo ficará entendido que o deu”.

Rebela-se portanto a Prefeitura contra uma regra tradicional no direito brasileiro, com raízes até no Império.

Não vale a invocação silêncio da Lei Orgânica do Distrito Federal, porque, segundo esta lei, se o Prefeito veta o Projeto de Lei tem o dever de submeter o veto ao Senado, o que o Prefeito, no caso, não fez. Se a lei orgânica não admitiu, expressamente a sanção pelo silêncio também não admitiu o veto pelo silêncio.

A interpretação de uma lei não pode levá-la ao absurdo. E absurda seria a lei que permitisse ao Prefeito o direito de “engavetar” a proposição legislativa, não sancionando nem vetando, subtraindo o conhecimento dela do Legislativo Municipal e do próprio Senado. Ficaria o Prefeito todo poderoso, protegido pela omissão da lei.

Ocorre, todavia, no caso concreto, que o Prefeito sancionou a lei 769 de 16-2-1953, que revogou parcialmente a lei n.º 761, ora sub judice:

Ora, não se revoga lei inexistente, e a Revogação, no caso em apêço, serviu para o reconhecimento da vigência da lei parcialmente revogada, na parte revogada.

No que se refere ao segundo fundamento da alegação de inconstitucionalidade, à falta de iniciativa do Executivo, quando a lei 761 aumentou vencimentos dos impetrantes, desassiste razão à Prefeitura.

Realmente, acompanhando o preceito da C. Federal de 1946, artigo 67, parágrafo segundo da Lei Orgânica do Distrito Federal. Lei 217, de 1948, estabelece que ao Executivo cabe a iniciativa das leis que alteram os vencimentos dos funcionalismo (Lei Orgânica, art. 14, parágrafo primeiro).

O preceito do art. 67 parágrafo segundo da Constituição Federal de 1946, decorre de uma emenda do Deputado Mário Masagão, na Constituinte, com raízes na C. Federal de 1934, art. 41 parágrafo segundo.

Porque o Chefe do Executivo tem, por assim dizer o comando financeiro da administração na arrecadação e na despesa pública, lógico que se lhe dê a iniciativa das leis que aumentem vencimentos. Para que melhor se oriente na aplicação dos dinheiros

públicos e possa controlar a vida orçamentária do País.

Mas se o Legislativo concede a determinada classe de funcionários qualquer aumento, ou se amplia a concessão da gratificação *pro tempore*, como adicional, o Executivo, ao receber a Proposição Legislativa pode achar que ela procede, ou que a suporta o erário público.

Em tal caso, sancionando a lei, dá-se cobertura da iniciativa, que vem a *posteriori* pelo efeito da própria sanção.

O Senador Lúcio Bittencourt, que foi, como Deputado, um dos mais brilhantes membros da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados e um dos mais completos conhecedores dos problemas do direito público brasileiro escreveu:

"Da mesma forma, se uma lei de criação de cargos, ou de aumento de vencimentos, tiver sua origem em qualquer das Câmaras, independentemente da iniciativa do Presidente da República, requerida pelo art. 67, par, segundo da C. Federal, poder-se-á considerar suprida a falta se o Presidente da República houver sancionado o Projeto, convertendo-o em lei".

(O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis, pág. 82; de 1949).

Esta orientação prevaleceu no Supremo Tribunal Federal, que decidiu:

"Se o Presidente da República deixou de vetar a lei, a falta de iniciativa fica suprida". (Ac. do Supremo Tribunal Federal, *Tribunal Pleno* no Recurso Extraordinário n.º 20.700, na Revista de Direito Administrativo, volume 32, pág. 305).

Observe-se que, segundo as notas taquigráficas *unânime* a *decisão*, justificam os seus votos, com o brilho de costume, os Ministros Hungria, Galletti, Hahnemann e Orozimbo Nonato, esgotado a argumentação.

Ainda depois, decidiu a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal:

"... Mas ocorre que a lei foi vetada, o que importa em suprimir a falta de iniciativa". (D. Justiça de 18-7-55, Recurso Extraordinário n.º 21-9-925).

Na mesma Esteira, o Tribunal de São Paulo:

"Sancionada a lei, não pode o Executivo Municipal negar-lhe execução sob a alegação de inconstitucionalidade". (Rev. Direito Administrativo, vol. 36, pág. 85).

Assim, data venia dos votos vencidos, a maioria achou que se o Supremo Tribunal Federal, que é intérprete máximo da lei maior, já entendeu que sancionada a lei fica suprida a falta de iniciativa, a controvérsia se idêntica, ficou superada, notadamente no caso concreto, quando o Pretório Excelso, examinando a mesmíssima lei n.º 761, sob os mesmíssimos fundamentos de inconstitucionalidade, achou-a constitucional, restando o Recurso Extraordinário interposto.

A maioria entendeu que a invocada inconstitucionalidade assenta no confronto da lei n.º 761, com a Lei Orgânica do Direito Federal, que, em verdade, não é uma Constituição. Todavia como a Lei Orgânica assenta na Constituição Federal reproduzindo-lhe os preceitos quanto à matéria controvertida, a maioria, atendendo ao que já havia sido decidido no Acórdão da Quarta Câmara, e já referido, enfrentou o problema, para o deslinde, chegando a conclusão de que não procede a arguição de inconstitucionalidade, assim rejeitada.

Os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Sadi de Gusmão, Coelho Branco e Hugo Auler foram votos vencidos.

Sala das Sessões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em primeiro de agosto de 1955. — *Henrique Fialho*, Presidente. — *Xenocrates Calmon de Aguiar*, Relator. — *Sady Cardoso de Gusmão*, vencido, por isso que reconhecia, pelo segundo fundamento, a inconstitucionalidade da lei n.º 761, ora em causa, uma vez que o conflito de leis municipais e orgânica assume, no caso, especial feição.

A Constituição da República, outorgou competência efetiva à União para legislar sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal (art. 26), declarando mais que o Distrito Federal terá Câmara ilícita pelo povo, com funções legislativas.

Estabeleceu ainda, que possibilidade de intervenção nos Estados para assegurar a observância dos princípios fundamentais republicanos democráticos e federativos, e entre estes: a harmonia dos poderes e a autonomia municipal (art. 7.º, VII, b e c).

Na hipótese se trata de conflito de poderes e a lei municipal 761, de 1952, se reputa infringente das disposições da lei orgânica, quanto a iniciativa do Prefeito, em relação às disposições do art. 2.º, da lei municipal, posto que, nos termos do art. 14, § 1.º, da mesma lei orgânica "compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que ampliem,

reduzam ou criem cargos ou empregos em serviços já existentes, alterem as categorias do funcionalismo, os seus vencimentos e o sistema de remuneração”.

Dir-se-á o sistema de intervenção e relativo aos Estados, mas, nessas hipóteses, a intervenção é feita por provocação de decisão do Judiciário e no Distrito Federal se opere, ou mediante pronunciamento do Senado, nos casos de veto, ou do Judiciário, em relação a inconstitucionalidade da lei.

A negação de lei orgânica em sua parte estrutural e política, ou seja em referência à harmonia de poderes e ao sistema de freios e contra-presos, implica negação dos preceitos constitucionais inspiradores e fundamentais quanto a lei orgânica e das massas ou critérios essenciais fixados nos artigos 25 e 26 da Constituição.

A solução da espécie, pelo C. Supremo Tribunal Federal, quer nos parece não fixou todos os dados do problema, notando-se que o vício de falta de iniciativa não pode resultar afasta-o, pela sanção.

E' que a lei em tal caso é nula por contrariar preceitos fundamentais normativos de sua elaboração e a nulidade absoluta não admite ratificação, nem a aplicação de princípios outros, como se existisse entre o Legislativo e o Executivo uma espécie de relação contratual.

João Coelho Branco, vencido nos termos do voto supra do eminente Desembargador Sadi Cardoso de Gusmão, que, *data venia*, subscrevo.

Hugo Auler, vencido nos termos do voto do eminente desembargador Sadi Gusmão, que subscrevo integralmente.

Ciente, 5-9-1955. — *Fernando Maximiliano*.

CERTIDÃO DO ACÓRDÃO

Elzio de Oliveira, secretário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Capital da República dos Estados Unidos do Brasil:

Certifica, que revendo nesta Secretaria os autos do Agravo de Petição número cinco mil cento e sessenta e um (5.161), em que são Agravantes: Primeiro, o Juízo da Terceira Vara da Fazenda Pública; Segunda, Prefeitura do Distrito Federal e Agravados: Aurélio Cesar da Silva e outros; cêles, em referência ao que me foi verbalmente pedido, consta o seguinte:

DOCUMENTO DE FLS. 105

Elzio de Oliveira, Secretário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Capital da República dos Estados Unidos do Brasil. Certifica, que revendo nesta Secretaria os autos do Agravo de Petição, número quatro mil trezentos e onze (4.311) entre partes, Primeiro Agravante: o Juízo da Primeira Vara da Fazenda Pública, Segundo Agravante: Graciema Montenegro Cândido e outros e agravada: Prefeitura do Distrito Federal, dêles e em relação ao que me foi pedido por certidão, consta a peça do teor seguinte: — *Acórdão de folhas duzentos e dois, duzentos e dezessete*. Agravo de Petição número quatro mil trezentos e onze — (4.311). Agravante: — Primeiro — o Juízo da primeira Vara da Fazenda Pública. Segunda — Graciema Montenegro Cândida e outros. A intervenção de terceiro na demanda pode ocorrer em qualquer fase do processo, recebendo a causa no estado em que se achar, mormente se tal interesse somente surgiu em virtude de latitude abrangida pela sentença. Somente se enfrenta a questão da inconstitucionalidade duma lei, depois que se tenha claramente reconhecido a sua aplicabilidade ao caso concreto e a impossibilidade de decidir a causa por outro fundamento. Desde, porém, que a Câmara possa reconhecer a constitucionalidade da lei, deverá por economia processual desde logo assentar sua decisão antes de devolver os autos à primeira instância para lavrar sentença sobre o mérito. A nossa lei Orgânica não consagra o veto presumido. Embora omissa a lei Orgânica sempre se entendeu que o Presidente da Câmara dos Vereadores promulgará a lei que não houver sido vetada no prazo de dez dias. A aprovação posterior do Executivo, ainda que tácita, sana o defeito da falta de iniciativa requerida para as leis que criem emprego ou aumentem vencimentos. Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição número quatro mil trezentos e onze, de que são agravantes, Primeiro, o Juízo da Primeira Vara da Fazenda Pública, ex-officio, e segundo, Graciema Montenegro Cândido e outros, acordam os Juizes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça não conhecer do recurso ex-officio e, conhecendo do segundo recurso, admitir os litisconsortes a dar provimento para reconhecer a validade e constitucionalidade da lei número setecentos e sessenta e um e vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois, devendo os autos voltar à primeira instância para a causa ser deci-

dida no mérito como fôr direito. Graciema Montenegro Cândido e outros, professores da Prefeitura do Distrito Federal impetraram mandado de segurança em seu favor, alegando que, com a promulgação da lei municipal número setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois, pelo Presidente da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal viram elevado o padrão dos seus vencimentos de professoras primárias para o da letra "O"; que, entretanto, a administração da Prefeitura, arbitrariamente, nega-se a cumprir a citada lei, por considerar que na mesma não se incluíram as professoras municipais do curso primário; que, nos termos do parágrafo segundo da lei setecentos e sessenta e um, "fica extensivo aos membros do magistério de qualquer grau e especialidade inclusive professores e técnicos de educação, bem como os diretores de estabelecimentos de ensino e diretores de escola primária da municipalidade, o disposto no parágrafo primeiro do artigo quatro da lei quinhentos e sessenta e sete de doze de janeiro de mil novecentos e cinquenta e um"; que o parágrafo primeiro do artigo quatro da lei quinhentos e sessenta e sete, de doze de janeiro de mil novecentos e cinquenta e um, a que aqueles dispositivos se reporta determina: "os aposentados em carreiras ou funções de médico de qualquer especialização, terão seus proventos reajustados nas bases estabelecidas pelo presente artigo"; que o artigo quatro da lei quinhentos e sessenta e sete autoriza a transferência dos atuais cargos de médicos do Quadro Permanente e do Quadro Suplementar da Prefeitura, efetivos, interinos e extranumerários, acaso existentes, bem assim do Montepio, para cargos isolados, padrão "O" e funções isoladas referências XXXI, a cuja remuneração base serão acrescidas e incorporados, para todos os efeitos vinte por cento em cinco anos, até o quinto quinquênio, contados da data em que seus ocupantes iniciaram o exercício da atividade de médico como servidor, sem prejuízo de vantagens outras; que, segundo interpretação propugnada pela Prefeitura, "a lei setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois, no parágrafo segundo do artigo dois manda apenas aplicar aos membros do magistério de qualquer grau — aposentados — o princípio estabelecido para os médicos em o parágrafo primeiro do artigo quatro da lei quinhentos e sessenta e sete de mil novecentos e cinquenta e um, e segundo o qual os proventos da inatividade serão sempre reajustados nas

bases estabelecidas para os funcionários de igual categoria, em atividade, qualquer que seja o seu sistema de remuneração", que tal ponto de vista carece de fundamento legal, pois a lei setecentos e sessenta e um apenas ordena a extensão aos membros do magistério de qualquer grau de especialidade da municipalidade, dos benefícios já dados aos médicos aposentados, isto é a transferência dos mesmos para o cargo isolado, padrão "O"; que assim pleiteiam a expedição de mandado de segurança, que garanta às requerentes terem os seus títulos apostilados no padrão "O". Contestando, a Prefeitura alegou, preliminarmente que a lei setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois, é inexistente por não ter sido sancionada nem vetada pelo Prefeito e a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei duzentos e dezessete de quinze de janeiro de mil novecentos e quarenta e oito) somente dá competência ao Presidente da Câmara dos Vereadores para promulgar uma resolução legislativa em caso de ter sido rejeitado o veto a ela oposto pelo Prefeito (artigo quatorze parágrafo quinto); que a Lei Orgânica não contém dispositivo idêntico aos do parágrafo segundo do artigo setenta da Constituição Federal, segundo o qual "decorrido o decênio, o silêncio do Presidente da República importará em sanção"; que, assim quando o Prefeito devolver à Câmara dos Vereadores o projeto de lei não sancionado o decurso do prazo de dez dias não importa sanção, porque inexiste regra expressa sobre a sanção tácita. A seguir, alega a Prefeitura a inconstitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um, porque teria vulnerado o artigo quatorze da lei duzentos e dezessete, segundo o qual "competê exclusivamente ao Prefeito, a iniciativa das leis que ampliem, reduzam ou criem empregos em serviços já existentes, alteram as categorias dos funcionalismo, os seus vencimentos e o sistema de remuneração"; que o Egrégio Supremo Tribunal Federal já teve ocasião de apreciar questão análoga na representação número sessenta e quatro de Santa Catarina, em que se deu pela inconstitucionalidade da lei número vinte e dois de dezembro de junho de mil novecentos e cinquenta e dois, pelo fato de não haver sido iniciativa do executivo, apesar de versar sobre criação de cargos e fixação de vencimentos e ter sido vetada pelo Executivo, e o veto rejeitado; que "houvesse o Chefe do Executivo catarinense negado sanção (sem vetar) ao projeto de lei talvez mudasse o aspecto da controvérsia, porque a Constituição de Santa Ca-

tarina é expressa no seu artigo vinte e oito parágrafo terceiro, pelo qual "decorrido o decênio, o silêncio do Governador importará sanção" e assim poderia ser a lei promulgada pelo presidente da Assembléia nos termos do artigo vinte e nove da Carta Estadual; que no caso da lei setecentos e sessenta e um, o Prefeito do Distrito Federal não a sancionou nem vetou, mas na Lei Orgânica não há a regra expressa de que o silêncio importa sanção, e assim não é possível dizer que com o seu silêncio o Prefeito aquiesceu tácitamente à falta de sua iniciativa. Sustenta ainda a Prefeitura que o Judiciário não poderia de pleno determinar que a administração do Distrito Federal lavrasse apostilas com fundamento na lei número setecentos e sessenta e um, que provocassem despesas, porque os meios não ofram fornecidos para atendê-las. Acresceria, ainda que o artigo treze da lei setecentos e sessenta e nove de dezesseis de fevereiro de mil novecentos e cinquenta e três revogou o parágrafo segundo da Lei setecentos e sessenta e um, em que se estribam as impetrantes. No mérito, reporta-se a contestação da Procuradoria Geral interpretando a lei setecentos e sessenta e nove de maneira contrária à pretendida pelas impetrante, como mostram estas na própria inicial. "A sentença apelada sustentou longamente a tese do veto presumido", apontado o precedente de alguns Estados Americanos, que adotam o princípio da constituição federal pelo qual se o governador não aprova um projeto, fica este presumidamente vetado. (veto) embora em outros Estados prevaleça o privilégio pôsto, de que se o governador não veta um projeto dentro do prazo constitucional, este se transforma em lei automaticamente (Oswaldo Trigueiro), o Regime dos Estados da União Americana, página cento e sessenta e cinco, folhas sessenta e seis). Depois de assim acolher a primeira preliminar da Prefeitura, a sentença colheu igualmente as demais, ou seja a de que faltava competência para a iniciativa para a elaboração da lei setecentos e sessenta e um, que alterou vencimentos (folhas setenta e cinco), ser inexecuvel essa lei por ausência de recursos abertos ao Executivo para cumpri-la e estar o parágrafo segundo do artigo dois da lei setecentos e sessenta e um, em que se apoiam as impetrantes expressamente revogado pelo artigo treze da lei número setecentos e sessenta e nove de dezesseis de fevereiro de mil novecentos e cinquenta e três (folhas setenta e oito). Terminou a sentença por julgar prejudicado o pedido de segurança em virtude de inconstitucional-

lidade da lei número setecentos e sessenta e um mil novecentos e cinquenta e dois (folhas setenta e nove). Agravaram as outras (folhas oitenta e dois) falou a Prefeitura sobre o agravo (folhas oitenta e seis). Já se encontravam os autos na Secretaria deste Tribunal, quando Corregio de Castro e outros, professores do ensino técnico dos quadros da Prefeitura pediram sua admissão como assistentes nos termos do artigo noventa e três do Código de Processo Civil, alegando que a lei setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois, em seu artigo dois criou uma ponderável vantagem para os professores das categorias dos requerentes quando dispôs sobre estágio par aumento quinzenal; que a Divisão do Pessoal da Secretaria Geral de Administração fez publicar edital Diário Oficial de nove de janeiro de mil novecentos e cinquenta e três, folhas (cento e cinquenta e um) convidando os interessados a "proceder à entrega dos seus decretos de provimento no Serviço de Informações a fim dos mesmos serem apostilados, nos termos da lei", que, enquanto os requerentes acudiam a esse chamamento, professores duma outra categoria nos quadros do magistério municipal, isto é de curso primário, autores do presente pedido de segurança vieram pleitear judicialmente, que lhes fôsem também deferida a vantagem expressa no parágrafo segundo do referido artigo dois da lei setecentos e sessenta e um; que a sentença agravada, decidindo de demanda, pronunciou a inconstitucionalidade de toda a lei setecentos e sessenta e um e, portanto, do artigo dois no qual os ora requerentes eram contemplados com a vantagem de quinquênios, que assim a presente demanda passou a interessar aos ora requerentes, embora terceiros em relação ao pedido inicialmente formulado por professores de ensino primário da Prefeitura; que o caso é típico de intervenção ad adjuvandum, ou seja de intervenção sob a forma de assistência aos impetrantes da sentença, porquanto uma vez que a sentença afinal proferida contra os impetrantes proclamou a lei inexistente e inconstitucional, a Prefeitura ficaria habilitada pela fulminação prática de toda a lei a recusar-lhe a todos aqueles que se achassem amparados em quaisquer dispositivos da mesma lei. Passaram a seguir os requerentes a impugnar os diversos itens da sentença agravada. Ouvindo o Doutor Procurador Geral, opinou no sentido de que não se tome conhecimento do agravo de ofício e se negue ao voluntário. No mérito, sustentou

Sua Excelência que o "artigo dois parágrafo segundo da lei setecentos e sessenta e um estendem aos professores o disposto no parágrafo primeiro do artigo quatro da lei quinhentos e sessenta e sete e o disposto no parágrafo primeiro do artigo quatro da lei quinhentos e sessenta e sete dispõe que para os médicos a aposentadoria se reajuste de acordo com o artigo; logo, a expressão do parágrafo segundo da lei setecentos e sessenta e um não poderia ser estendido senão como extensiva à aposentadoria dos professores o mesmo benefício" (fôlhas cento e sessenta e um). Ouvida a Prefeitura sobre o pedido de assistência de fôlhas cento e nove, discordou do mesmo, sob o duplo fundamento de que o pedido é intempestivo por ter sido formulado depois de expirado o prazo fatal de cento e vinte dias, contado o prazo a partir do dia vinte e três de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois data da promulgação da lei setecentos e sessenta e um, ora impugnado; e porque os requerentes não fizeram prova plena de sua qualidade funcional na documentação produzida de fôlhas cento e quarenta a fôlhas cento e sessenta. O que pôsto: a) Preliminar relativa à admissão dos litisconsortes. Sustenta a Prefeitura que os requerentes de fôlhas cento e nove teriam decaído do direito a mandado de segurança porque o mesmo é relativo a uma lei publicada a vinte e três de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois e o pedido de litisconsórcio somente veio a ser formulado a vinte e sete de maio de mil novecentos e cinquenta e três, já depois de decorrido o prazo de cento e vinte dias, que se findara a vinte e três de abril (fôlhas cento e noventa e quatro). E' patente o equívoco desse argumento. Ninguém iria pedir mandado de segurança para fazer executar uma lei que lhe seja favorável e que a própria Prefeitura executava em relação aos ditos requerentes conforme se vê pelo Diário Oficial de nove de janeiro de mil novecentos e cinquenta e três, anexado a fôlhas cento e cinquenta e um. O interesse dos citados requerentes na presente demanda somente surgiu quando a sentença agravada proclamou a inconstitucionalidade in totum da lei setecentos e sessenta e um em questão. E' um interesse superveniente e restrito a essa questão da inconstitucionalidade de lei e não diretamente ao pleiteado na inicial da presente demanda. O artigo noventa e três do Código de Processo Civil não restringe o momento em que se possa dar a intervenção de terceiro, donde se concluir possa ocorrer em qualquer fase do processo,

recebendo a causa no estado em que se achar (Carvalho Santos, Código de Processo Civil interpretado volume um, página trezentos e oitenta e dois). No caso dos autos, entretanto, ainda ocorre uma circunstância excepcional e que o interesse de terceiros na demanda somente ocorreu em virtude da latitude abrangida pela sentença que fulminou integralmente uma lei e não apenas a sua aplicação restrita aos autores do pedido inicial. Por isso mesmo a intervenção desses terceiros é restrita exclusivamente ao ponto da sentença que os interessa, ou saber exclusivamente a questão da existência e constitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois. Quanto à prova da qualidade funcional do assistente, é realmente incompreensível a impugnação da Prefeitura. Em relação às autoras do pedido inicial que nenhum documento produziram, nada impugnou a Prefeitura. Vem agora os assistentes com publicações oficiais e fotocópias de suas carteiras de identidade e a Prefeitura faz uma impugnação de caráter geral, quando teria à mão os dados necessários a impugnar a falsa qualidade de quaisquer dos requerentes, inclusive para efeitos penais. b) Preliminarmente da existência e constitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um.

Quando foi promulgada pelo Presidente da Câmara dos Vereadores a lei setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois (fôlhas sete), a Prefeitura, inicialmente, deu-lhe execução e mandou expedir edital convidando os professores de ensino técnico nele enumerados a virem apostilar seus títulos (fôlhas onze). Nesse mesmo edital, publicado a nove de janeiro de mil novecentos e cinquenta e três ficou determinado que "os demais membros do magistério, inclusive os aposentados ou jubilados de que trata a lei em questão deverão aguardar a solução a ser dada posteriormente". E' que se discutia a interpretação da referida lei em relação a determinada classe de professores ou aposentados. O estudo feito pela Procuradoria Geral da Prefeitura conduziu ao parecer publicado no Diário Oficial de dezesseis de janeiro de mil novecentos e cinquenta e três, segundo o qual o parágrafo segundo do artigo dois da lei setecentos e sessenta e um não autorizara qualquer alteração no padrão de vencimentos ou sistema de remuneração, mas apenas ordenara que os proventos da inatividade seria sempre reajustados na bases estabelecidas para funcionários de qualquer

categoria em atividade (fôlhas cinquenta e sete e cem). Por êsse motivo, e por entender que o que assim se estatuiu já estava regulado pela lei número setecentos e oito de julho de mil novecentos e cinquenta e dois (fôlhas dezesseis), o Prefeito sancionou o artigo treze da lei número setecentos e sessenta e nove de dezesseis de fevereiro de mil novecentos e cinquenta e três que expressamente declarou: "fica revogada a disposição constante no parágrafo segundo do artigo segundo da lei setecentos e sessenta e um de vinte e dois de dezembro de mil novecentos e cinquenta e dois" (fôlhas cento e cinquenta e três). O presente pedido de segurança foi formulado com base na simples interpretação da citada lei setecentos e sessenta e um, e impugnado o parecer da Procuradoria Geral da Prefeitura. Foi com as informações do Prefeito e com a contestação que surgiram as preliminares de inexistência e inconstitucionalidade da dita lei. A sentença agravada sem apreciar a questão da interpretação da lei, limitou-se a acolher as ditas preliminares. Poderia a primeira vista parecer de boa lógica e de boa técnica que se examine a constitucionalidade duma lei antes de entrar no estudo do seu contexto em relação ao caso concreto submetido a julgamento. Entretanto, assim não acontece, em virtude do princípio geralmente aceito de que somente se enfrente a questão da inconstitucionalidade duma lei depois de que se tenha claramente reconhecida a sua aplicabilidade ao caso concreto e a impossibilidade de decidir a causa por outro fundamento. Questão análoga, o Egrégio Tribunal Pleno teve ocasião de apreciar no mandado de segurança setecentos e trinta e três recentemente. Diversas professoras de curso primário pleiteavam sua aposentadoria aos sessenta anos de idade, com fundamento no artigo quatorze do decreto lei nove mil novecentos e nove, de dezessete de setembro de mil novecentos e quarenta e seis. Sustentava a Prefeitura que êsse dispositivo havia sido revogado pela Lei Orgânica (lei número duzentos e dezessete de quinze de janeiro de mil novecentos e quarenta e oito) que, no seu artigo trinta e oito limitou a aposentadoria aos setenta anos de idade, sem permitir a redução dêsse prazo, a não ser em caso de invalidez. A primeira Câmara Cível sustentou desde logo a questão da constitucionalidade desse e um parágrafo quatro da Constituição Federal, que permite à lei (ordinária reduzir os limites de aposentadoria compulsória por motivo de idade. Suscitou-se, então a preliminar de que a

Primeira Câmara Cível deveria primeiramente decidir: 2) se a Lei Orgânica deliberadamente havia rejeitado a possibilidade de redução da idade para a aposentadoria compulsória; b) se o artigo quatorze do Decreto-lei nove mil novecentos e nove de mil novecentos e quarenta e seis teria ficado revogado pela Lei Orgânica. Firmados êsses dois princípios e que surgiria inevitavelmente, a necessidade de decidir sobre a constitucionalidade ou não do referido dispositivo da Lei Orgânica. Caso semelhante ocorre nestes autos. Discute-se a interpretação do artigo segundo parágrafo dois da lei setecentos e sessenta e um de mil novecentos e cinquenta e dois. Sustentam as impetrantes que o mesmo determina a extensão aos membros do magistério de qualquer grau e especialidade dos benefícios já dados aos médicos aposentados, isto é, a transferência para o cargo isolado padrão "O". Proclama a Prefeitura que êsse dispositivo apenas mandou aplicar aos membros do magistério o princípio estabelecido para os médicos, segundo o qual os proventos da inatividade serão sempre reajustados nas bases estabelecidas para os funcionários de igual categoria, em atividade. Acolhida essa interpretação propugnada pela Prefeitura, seria improcedente a pretensão das impetrantes do presente mandado de segurança, sem que se tornasse necessário examinar a questão da inconstitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um. Deveria, portanto a sentença começar pelo exame dessa interpretação da lei e, somente quando chegasse à conclusão de que deveria admitir o ponto de vista sustentado pelas autoras, e que poderia passar ao exame da constitucionalidade da lei, que em tal hipótese, lhes seria favorável e aplicável. Essa mesma conclusão decorre da regra constitucional segundo a qual não poderia esta Câmara isolada declarar a inconstitucionalidade da lei. Se, portanto, esta Câmara julgasse relevante a questão apontada pela sentença agravada, nada mais teria que fazer do que encaminhar ao Tribunal Pleno para sua decisão, já que a sentença versou de suscitar a questão da inconstitucionalidade, apenas sobre matéria de inconstitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um. Subindo, porém, os autos ao Tribunal Pleno, ali fatalmente seria argüida a preliminar de que antes de suscitar a questão da inconstitucionalidade, esta Câmara se deveria pronunciar definitivamente sobre a matéria de sua alçada relativa à interpretação da lei setecentos e sessenta e um e sua aplicabilidade ao caso concreto das autoras. Esta, Câmara, por seu

turno, não poderia enfrentar essa questão da interpretação da dita lei, em concreto, porque, como órgão de segunda instância somente o poderia fazer depois que o Juiz da primeira instância se houvesse pronunciado a esse respeito. Daí resultaria, como consequência, dever ser anulada a sentença agravada para ser ordenado ao Juiz que somente enfrentasse o problema da constitucionalidade da lei depois de reconhecer que a mesma teria aplicação favorável ao caso em que se encontram as autoras. Uma circunstância, entretanto, deva-nos a modificar essa conclusão: é que, se esta Câmara não tem competência para declarar inconstitucional uma lei tem-na para reconhecer sua constitucionalidade. Desde, então manda a economia processual, que, desde logo, fique resolvido esse ponto, antes de serem os autos devolvidos ao juiz de primeira instância para resolver o mérito do pedido. A orientação desta Câmara, portanto, deverá ser a seguir: a) se reconhecer que a arguição de inconstitucionalidade feita pela sentença agravada é precedente ou relevante deverá anular a sentença, a fim de que esta, previamente, decida no mérito da causa se a lei impugnada aproveitaria ao requerente. Não deveria em tal caso, esta Câmara remeter desde logo os autos ao Tribunal Pleno, porquanto somente o seu deveria fazer quando a arguição, além de relevante fôsse também "indispensável à decisão da causa", segundo a excelente fórmula usada no artigo um do Ato Regimental número quatorze com referência ao artigo quarenta número dois do Código de Organização Judiciária; b) se reconhecer como manifesta a constitucionalidade da lei, deixaria desde logo assentada essa decisão antes de devolver os autos à primeira instância para lavrar sentença sobre o mérito; c) Existência da lei setecentos e sessenta e um. Firmado esse ponto de vista examinemos a questão relativa à existência da lei setecentos e sessenta e um. Argumenta a Prefeitura com a circunstância de não conter a Lei Orgânica do Distrito Federal, Lei número duzentos e dezessete de quinze de janeiro de mil novecentos e quarenta e oito, dispositivo idêntico ao do parágrafo segundo do artigo setenta da Constituição Federal, que reza: "decorrido o decênio o silêncio do Presidente da República importará sanção". Portanto, quando o Prefeito do Distrito Federal devolveu à Câmara dos Vereadores o projeto de lei não sancionado, o decurso do prazo de dez dias não importaria sanção, porque inexistia a regra expressa sobre a sanção tácita e consequentemente o transcurso do tempo

não conferiria ao Presidente da Câmara competência para promulgá-lo como lei. A devolução do projeto não sancionado seria assim um mero gesto de deferência da parte do Prefeito e possibilitaria o reexame imediato da questão pelo legislativo local, antes do seu reexame pelo Senado. "Renovado, porém, o projeto (continua a Prefeitura) quer na mesma sessão, quer noutra, aí já talvez não possa o Prefeito usar daquela faculdade de não sancionar que decorre da estrutura própria do Distrito Federal, de sua autonomia "sui-generis". Nesta hipótese cabe-lhe sancionar ou vetar, porque se uma ou outra coisa não fizesse, verificar-se-ia uma série de não sanções cerceando o Poder Legislativo. A continuidade de tais omissões de tais faltas de sanção seria barrada pelo artigo trinta da Lei Orgânica Letra "c", oco atentória ao livre exercício do legislativo que é um dos poderes constitucionais. Mas a primeira falta de sanção é uma faculdade que, sem dúvida nenhuma, tem o Prefeito do Distrito Federal" (fôlhas vinte e três). A sentença agravada acolheu essa argumentação sob um outro ângulo. Diz ela que a Lei Orgânica do nosso Distrito Federal teria acolhido o sistema do *pocket veto*, o veto de bolso, que é consagração em alguns estados americanos, e pelo qual "se o governador não aprova um projeto, fica este presumidamente vetado". E "o presumido não se segue o mesmo processo de veto expresso. Esta vai ao Senado aquele volta à Câmara. Aqui segue a resolução legislativa o regime do artigo quinze da Lei Orgânica, partilhando a sorte dos projetos rejeitados ou não sancionados" (fôlhas setenta e três). A sentença, como se vê, sustenta ainda mais radical que a Prefeitura. Admite possa o Prefeito, recusando sanção impedir indefinidamente passe a lei desejada pela Câmara dos Vereadores, ou seja sua oposição anulada pela rejeição do seu veto pelo Senado. A própria Prefeitura já se encarregou de demonstrar a inadmissibilidade de semelhante ponto de vista que seria de molde a anular o livre exercício do poder legislativo local. Na realidade, a concepção do "veto presumido" não pode ser transportada para a nossa Lei Orgânica precisamente por que a mesma não a consagrou expressamente, como o fazer as legislações americanas invocadas pela sentença. E não pode ele ser deduzido duma simples omissão inadvertida da nossa lei Orgânica contravindo toda a tradição do nosso Sistema Constitucional, modelado pelo sistema da Constituição Federal, que em falta de sanção ou veto em determinado prazo,

faz presumir precisamente a sanção do projeto de lei por parte do Executivo. Ademais, como mostram os assistentes, na bem elaborada minuta de fôlhas cento e dezoito, numerosíssima são as leis municipais que têm sido promulgadas em falta de sanção expressa do Executivo, pelo Presidente da Câmara de Vereadores. A lista dessas leis pode ser localizada a fôlhas cento e dezoito. No caso vertente, entretanto, há ainda uma outra circunstância expressiva: o próprio Prefeito deu execução à lei setecentos e sessenta e um, ao fazer proceder ao edital de oito de janeiro de mil novecentos e cinquenta e três, convidando os professores a apostilarem seus títulos. E foi o mesmo Prefeito quem sancionou a lei setecentos e sessenta e nove de dezesseis de fevereiro, cujo artigo treze declarou revogado o parágrafo segundo do artigo dois da lei setecentos e sessenta e um (fôlhas cento e cinquenta e três). Se o Prefeito referenciou dispositivos em que declara revogado apenas um dispositivo da lei setecentos e sessenta e um é porque: a) entendia que esse dispositivo subsistia antes de ser revogado; b) aceitou a existência do restante da lei setecentos e sessenta e um após a revogação de um de seus dispositivos. Em face à sanção desse artigo treze a lei setecentos e sessenta e nove de dezesseis de fevereiro de mil novecentos e cinquenta e três é difícil sustentar com visos de seriedade que o Prefeito não tenha admitido a sanção da lei setecentos e sessenta e um que agora paradoxalmente a Prefeitura, pelos seus eméritos Procuradores, sugere nunca ter tido existência real, por falta de sanção do Executivo. d) inconstitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um, por não ter partido da iniciativa do Prefeito a alteração de emprêgos e vencimentos. A solução dessa segunda preliminar aventada pela Prefeitura decorre naturalmente da que anteriormente examinamos. Invoca a Prefeitura o artigo quatorze parágrafo primeiro da Lei Orgânica, segundo a qual "competê exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que ampliem, reduzam ou criem emprêgos em serviços já existentes, alteram as categorias do funcionalismo os seus vencimentos e o sistema de remuneração". Reconhece, porém, logo a seguir, que, se a nossa Lei Orgânica contivesse dispositivo análogo ao do artigo vinte e nove da Constituição de Santa Catarina pelo qual a falta de sanção dentro dos dez dias importaria em sanção tácita, "talvez sanasse o vício da iniciativa, dado que com o silêncio, isto é, com a aquiescência tácita, teria o Governador afinal dispensado sua

iniciativa". E mais adiante: "se o executivo — expressa ou tácitamente — sanciona projeto que deverá ser de sua iniciativa em razão daquele controle (do Legislativo por parte do Executivo), qualquer das sanções poderá ser considerada como controle verificado "a posteriori", e então talvez o Executivo não mais possa invocar o vício da falta de sua iniciativa". Ora, se, como vimos, no caso da lei setecentos e sessenta e um o Prefeito sancionou-a tácitamente, quer deixando de vetá-la no prazo legal, quer dando-lhe execução e sancionando uma revogação parcial de um de seus dispositivos, a conclusão é que o vício originário de falta de iniciativa na apresentação do projeto daquela lei ficará sanado pela citada sanção tácita a posteriori. Essa doutrina, admitida pela própria Prefeitura, como vimos, tem sido expressamente sufragada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, como o mostram os votos ao acórdão de vinte e dois de setembro de mil novecentos e cinquenta e dois no recurso extraordinário número cinco mil e setecentos, em que se discutia a constitucionalidade das leis federais número quatrocentos e três de vinte e quatro de setembro de mil novecentos e quarenta e oito e número mil e noventa e cinco, de treze de maio de mil novecentos e cinquenta, conforme se vê de certidão de fôlhas cento e cinquenta e quatro e das citações apontadas a fôlhas cento e vinte e três e cento e vinte e quatro, dentre as quais destacaremos a opinião sistemática do eminente Ministro Orozimbo Nonato: "A aprovação ainda que tácita, do Executivo, dispensa a iniciativa discutida". e) os demais fundamentos da sentença, são com vantagem refutados pelos assistentes a fôlhas cento e vinte e quatro: a simples falta de indicação de meios financeiros para satisfazer os encargos criados pela nova lei não a tornara inexecutível, porque a novos encargos deverão corresponder créditos especiais, nos termos do artigo dezoito da Lei Orgânica. E quanto ao fato do parágrafo segundo do artigo dois da lei setecentos e sessenta e um ter sido revogada pelo artigo treze da Lei setecentos e sessenta e nove não prejudica a validade daquela lei nem impede que o dispositivo em questão tenha permanecido em vigor até ser revogado, subsistindo assim os seus efeitos já produzidos antes da revogação. f) Reformada assim a sentença agravada para ser admitida a validade e constitucionalidade da lei setecentos e sessenta e um, devem os autos voltarem a Instância inferior para que ali a causa seja decidida no seu mérito como de direito. Custas ex-lege.

— Estácio Corrêa de Sá e Benevides. — Francisco Pereira de Bulhões Carvalho, Relator. — Roberto Medeiros. — Ciente: Rio, dezoito de dezembro de mil novecentos e cinquenta e três. — Fernando Maximiliano. — Secretaria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Capital da República dos Estados Unidos do Brasil, aos vinte e dois dias do mês de dezembro do ano de mil novecentos e cinquenta e três. Eu, (assinado Orlando Ferreira de Macedo a datilografei. E eu, (assinado) Paulo Pessoa, Chefe de Seção, subscrevo e assino pelo Secretário (assinado) Paulo Pessoa. Estava devidamente selada e inutilizada com o carimbo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Secretaria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Capital da República dos Estados Unidos do Brasil, aos oito dias do mês de abril do ano de mil novecentos e cinquenta e quatro. Eu, Ernani Pires da Silva dactilógrafo, datilografei a presente. O referido é verdade e dou fé. E eu, Elzio de Oliveira, Secretário subscrevo e assino, Elzio de Oliveira.

PARECER DE FLS. 317

1. O zeloso e esforçado patrono da Prefeitura na contestação de fls. 164 e depois também na minuta de fls. 265, afirma ser a lei n.º 761, invocada pelos impetrantes, Inconstitucional, “porque o art. 14 da lei n.º 217 reza textualmente: “Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que ampliem, reduza ou criem emprêgos em serviços já existentes, alteram as categorias do funcionalismo e o sistema de remuneração”.

“Do simples confronto desta disposição com a do art. 2.º do Projeto n.º 383, resulta, que houve, na emenda, desrespeito à competência exclusiva do Pretório.

“Ora conhecendo da Representação número 164 — Santa Catarina — o Egrégio Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, proferiu acórdão declarando a inconstitucionalidade da Lei n.º 2, da aludido Estado.

“O acórdão tem a seguinte ementa:

“Se a Constituição de um Estado declara competir ao Executivo, exclusivamente, a iniciativa das leis sobre a criação e extinção de cargos e fixação e alteração dos respectivos estipêndios, não pode o Legislativo, por meio de emendas a projeto governamental majorar as tabelas, propostas ou estendê-las a outros

funcionários. A emenda é uma forma de iniciativa, “um corolário da iniciativa”, o próprio d'reito iniciativa”. Onde falta a competência para emendar...

“Aquêlê venerando acórdão do mais alto Tribunal da República ajusta-se perfeitamente, ao panorama de inconstitucionalidade da Lei n.º 761.

“A Lei n.º 761, objetivando alterar as categorias do funcionalismo que menciona, os seus vencimentos e o sistema de remuneração.

E' inconstitucional, porque não houve a iniciativa do Prefeito e assim, ferido foi, diretamente, o princípio constitucional (da autonomia e independência dos poderes).

2. A Egrégio 7.ª Câmara, contra o voto do relator Exmo. Sr. Desembargador Ari Franco, que entendia já estar superada a questão de inconstitucionalidade, resolveu submeter a apreciação do Colendo Tribunal Pleno a Arguição de Inconstitucionalidade no venerando acórdão de fls. 314.

3. No caso, o que há um simples conflito de leis locais: Lei n.º 761, federal de âmbito local n.º 217 (Lei Orgânica do Distrito) o qual, como já decidiu em caso semelhante o Colendo Tribunal Pleno na Arguição de inconstitucionalidade no Mandado de Segurança n.º 733 (fls. 602, do volume CXII, do Arquivo Judiciário), deverá ser solucionado pela mesma Egrégia 7.ª Câmara.

Só nos Estados, porque só nêles existem os três poderes previstos no art. 36 da Constituição Federal, deve ser observado nos termos do art. 7.º, VII da Constituição de 1946, o princípio da independência e harmonia dos poderes, sob pena de aplicação do art. 8.º, da Const. de 1946.

Não se pode, por conseguinte, pertinente, alegar que a lei n.º 761, é inconstitucional por ferir o princípio citado como com indiscutível habilidade o faz o eminente e douto patrono da Prefeitura do Distrito que sabe, como todo o mundo, que aqui até a autonomia, (art. 28 da Constituição Federal) sofre as restrições decorrentes de ser o Rio de Janeiro a Capital “permanente provisória da República” no dizer de Carlos Maximiliano (N.º 235 — fls. 365, do volume I dos Comentários — 5.ª ed.).

Eis a ementa do venerando acórdão proferido pelo Eg. Tribunal Pleno na Arguição de Constitucionalidade levantada no Mandado de Segurança n.º 733:

Não estando em causa essa Constituição (a Federal), mas apenas o conflito de duas leis locais, ainda que uma delas seja a própria Lei Orgânica do Distrito Federal, a matéria é apenas de conflito de leis da competência da própria Câmara julgadora para a sua solução, não obstante a diferença de autoridade ou hierarquia das duas leis postas em confronto (fls. 602 do vol. CXII, do Arquivo Judiciário — dezembro de 1954).

Distrito Federal, 8 de junho de 1955. — *Fernando Maximiliano*. — Procurador Geral do Distrito Federal.

DESPACHO DE FLS. 308v.

"A argumentação desenvolvida pela recorrente, data venia não se ajusta à espécie dos autos. A egrégia Quarta Câmara Cível, no acórdão recorrido, decidiu que não procedia o ponto de vista do doutor Juiz prolator da sentença agravada, de que era inconstitucional determinado preceito de lei, e, assim, decidindo, entendeu constitucional dito preceito. Podia fazê-lo por caber em sua competência. Se a Egrégia Quarta Câmara entendesse de confirmar a sentença que decretara a inconstitucionalidade aí então é que teria de sustentar o julgamento e remeter o processo ao Tribunal Pleno, para cumprir o disposto no artigo duzentos da Constituição Federal. A recisão recorrida não entrou, portanto, em conflito com o supra citado preceito constitucional. Também não pravelece a arguição de que o acórdão tenha violado julgados do Egrégio Supremo Tribunal Federal, decidindo que aumento de despesa haja de proceder iniciativa do Poder Executivo, porque nos casos referidos pela Recorrente, o Executivo usou do veto, e o Poder Legislativo Estadual o repelira. No caso dos autos, o Prefeito não usou do direito de veto de sorte que não há paridade com os julgados invocados pela recorrente. Não admito, destarte o recurso extraordinário interposto as folhas duzentos e dezenove.

Prossiga-se. Rio de Janeiro, Distrito Federal, em trinta e um — um — cinquenta e quatro. — *Ary Azevedo Franco*".

ACÓRDÃO DE FLS. 110v.

Professores do Distrito Federal — Lei que lhes concedeu o padrão "O". Arguição de inconstitucionalidade. Exigência para acolherla, de voto da maioria absoluta dos membros dos Tribunais (artigo duzentos de Constituição). É dispensável a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, quando manifestamente constitucional a lei ou ato impugnado. — Veto. Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei duzentos e dezessete, de quinze de janeiro de mil novecentos e quarenta e oito). O parágrafo terceiro do artigo quatorze dessa lei dando dez dias úteis ao Prefeito para vetar o projeto de lei aprovado pela Câmara, deixou implícito, mas inequívoco, que, decorrido aquele prazo, não poderia vetar e assim o projeto estaria tacitamente sancionado. A lei foi omissa quanto à promulgação pelo Presidente da Câmara em tal hipótese, pois só a estatuiu expressamente para o caso de rejeição do veto pelo Senado (artigo quatorze parágrafo quinto). Mas, aplicada a analogia (artigo quatro da lei de Introdução) há ter de caber a promulgação ao Presidente da Câmara quando não veta o projeto no prazo legal do mesmo modo como lhe cabe na situação, equivalente, de rejeição de veto pelo Senado. Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de instrumento número dezesseis mil oitocentos e vinte e três, do Distrito Federal, em que é agravante a Prefeitura e são agravados. Graciema Montenegro Cândido e outros decide o Supremo Tribunal Federal, em primeira turma, negar provimento ao agravo unânime de acordo com as notas juntas. Distrito Federal, vinte e dois — sete — mil novecentos e cinquenta e quatro (assinado) A. F. Ribeiro da Costa, Presidente. — *Luiz Gallotti*, Relator.

Registrado em 21 de setembro de 1955.

Importação de Automóveis como Bagagem

SEM tomar partido nessa momentosa questão, mas no intuito único e exclusivo de documentar as razões que têm levado alguns órgãos da Justiça Federal a divergir do procedimento adotado por autoridades administrativas, esta Revista julga da maior oportunidade transcrever, na íntegra, o aresto abaixo, em que o Juiz de uma das Varas da Fazenda Pública expõe, minuciosamente, o critério que o tem orientado em tôdas as suas decisões sôbre o assunto:

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 12.646 — 3.º PROC. DA REPÚBLICA

Paulo Leite Campos Salles e outros, impetrantes (Advogado, Paulo Bretas Filho) — Inspetor da Alfândega do Rio de Janeiro, coator.

Vistos, etc.

Paulo Leite Campos Salles impetrou a êste Juízo mandado de segurança preventivo, a fim de ver assegurado direito seu, que reputa líquido e certo, de desembaraçar, quando aqui aportarem, bens constantes de relação discriminada que submeteu ao Consulado brasileiro em Miami e que pelo cônsul respectivo não foi visada, como o deveria ter sido, em obediência aos termos da Lei n.º 2.145, de 1953.

Com a inicial ofereceu o documento de fls. 6 e unicamente êste.

Logo a seguir vieram aos autos, alegando situação jurídica idêntica à do impetrante, os requerentes de fls. 8-11, a saber, os Srs. Simão Jorge Nagem, Cora Mauger Falmer, Assyr Teixeira, Jayro Goular Paiva, Francisco Xavier Brentar, Isabel Iost Green, Hirany de Araújo Brandão, Maria Augusta dos Santos Almeida, Amélia Dias Prosek, Leticia da Hora, Jenelan Medin, Maria Poloni Buzanelli, Willis Q. Webster, Elsa Fernandes da Silva, João Araguaia Rego Freitas Brasileiro, Maria Helena Faria Paes, Lygia Larghi Madeira, Myriam Boemer Monteiro de Castro, Ilsa Rosa Otto, Wally Elsa Stark, Darcy Pinheiro Diniz, Maria Augusta Meira Menezes de Oliva, Emile Jean Pierre Ardonceau, Américo Trinca, todos relacionados na aludida petição, que se fez acompanhar dos documentos de fls. 14-255.

Falou a Procuradoria da República a fls. 257, argüindo, desde logo, a ausência de informações por parte da autoridade dita coatora.

Pelo despacho de fls. 259 foi ordenado se solicitassem as informações reclamadas pelo advogado da União, o que, feito, ensejou viessem aos autos o ofício de fls. 261-263, no qual o Senhor Inspetor da Alfândega pondera que nenhum ato omissivo ou comissivo praticou, não lhe tendo sido sequer

requerido o desembaraço de quaisquer bens, e que, naturalmente, se o fôr, com a ausência do visto consular na relação dos mesmos, negará o desembaraço. Neste caso, diz ainda o Sr. Inspetor, a coação ou a ilegalidade não partirá da Inspetoria da Alfândega e sim da autoridade consular.

Falou novamente o Dr. Procurador da República (fôlhas 265), vindo a seguir os autos conclusos, para sentença.

Isto pôsto:

Não posso, como magistrado, dar ouvidos a certa imprensa despudorada e licenciada que, valendo-se das franquias constitucionais e da tibieza das leis repressivas dos abusos de liberdade de imprensa, se permite assacar pelos tristes jornais que a integram, as maiores inverdades, calúnias e aleivosias contra quem, no cumprimento do dever, sentencia desta ou daquela forma, do agrado ou do desagrado daqueles que se julgam poderosos, por dirigirem um jornaleco ou um pasquim, indigno de circular até de mão em mão.

Não descerei, assim, a polêmicas, tão do agrado dos que não têm o que resguardar ou proteger. Tenho apenas nos autos dos processos que me são submetidos e só nêles o farei oportunidade de justificar os meus atos como magistrado de primeira instância, para que os juizes dos Tribunais Superiores, ao conhecerem dos recursos que vierem a ser interpostos, possam, fundada e fundamentalmente, verificar se errei ou acertei no decidir o pleito.

Os ladravazes e corruptos, já de uma feita apanhados com a boca na botija, ou reprimidos em suas tentativas, inescrupulosas, que falem e esbravejem. Não tardará o dia em que as malhas da justiça, mais fortalecidas e engrandecidas pela ação serena de seus juizes, lhes deitará as mãos.

Deixemos que os cães ladrem, que a caravana passa.

Levanta-se, neste momento, enorme grito contra a importação de automóveis, que ora se chama de artigo de luxo, ora se classifica como material supérfluo e desnecessário ao País.

Não tenho, como magistrado, razões para alhear-me da realidade dos fatos, como tenho obrigação de inteirar-me da realidade jurídica, para resolver as lides pendentes de minha jurisdição.

Dizer-se que o automóvel, *latu sensu*, é um artigo de luxo, na hora que passa, é, positivamente, ignorar a realidade. — Que os automóveis de alto preço, os Cadillacs e outros da sua categoria, sejam assim considerados, está rigorosamente certo. Tanto se transporta o cidadão em um carro de alto preço como o faz num carro mais barato. E foi isso reconhecendo que a Lei n.º 2.410, de 29 de janeiro de 1955, houve por bem proibir, de forma peremptória, a entrada no País de veículos.

“reputados de luxo, cujo preço no mercado de origem seja superior a 3.500 dólares, computados no preço os respectivos equipamentos.”

Afirmar-se, por outro lado, que o automóvel é desnecessário à nossa expansão interna é outro contra-senso. As necessidades sempre crescentes do nosso parque industrial estão a reclamar mais e mais automóveis, sejam carros

de passeio, sejam carros de carga, pois a depreciação anual dos veículos existentes, insuficiente, sem dúvida, para atender ao transporte urbano e rural, é muito maior que a entrada correspondente de veículos pelas aduanas do País. Dentro em breve, a permanecer a orientação suicida do Executivo, estará paralisado o transporte rodoviário, como já ficou praticamente paralisado o transporte urbano em São Paulo, em data recente, por falta de peças e acessórios para os ônibus da companhia de transportes públicos.

O Brasil precisa, no mínimo, de 20.000 carros por ano, distribuídos por todo o País, para atender à depreciação e perda de outro tanto, que anualmente se verifica. Se entrarem no País, como aconteceu no ano próximo passado, menos de cinco mil carros, dentro em pouco não haverá salvação. Anote-se, a título meramente ilustrativo, que, ao tempo da triste CEXIM, as licenças por ela fornecidas iam a número bem superior. Assim como precisamos de automóveis, precisamos de tratores, de *bulldozers*, de lâminas e de acessórios para todos esses veículos. É lastimável que o corte orçamentário que se anuncia se faça sentir, mais fundo, no setor rodoviário, cuja expansão é vital à vida brasileira.

Não se cuidava, no Brasil, da limitação da entrada de veículos, integrando a bagagem dos passageiros que aqui aportassem.

Remontando-se a 1934, para não ir mais atrás, leia-se o art. 10 das Disposições Preliminares da Tarifa baixada com o Decreto n.º 24.343, de 5 de junho de 1934 (Governo Provisório) — Mercadorias de importação proibida ou restrita a casos e formalidades especiais — e não se encontrará entre, os termos da proibição, como é óbvio, qualquer referência aos automóveis ou veículos de qualquer espécie.

Ao revés, gozavam os automóveis, como objeto integrante da bagagem do passageiro, de um *abatimento nos direitos*, de que cogitava outro capítulo das Disposições Preliminares da Tarifa, no art. 36, *in verbis*:

“Art. 36 — Aos móveis e outros utensílios usados, pertencentes às bagagens dos passageiros, se concederá, conforme o seu estado de conservação, um abatimento nunca superior a 50% dos direitos que lhes competirem, precedendo requerimento do interessado.”

Assim, desde que o interessado o requeresse, o seu automóvel seria normalmente desembaraçado, com abatimento, até 50% dos direitos originariamente devidos.

Essa mesma orientação perdurou ao ser expedido o Decreto-lei n.º 300, de 24 de fevereiro de 1938, que regulou a concessão da “isenção e redução de direitos aduaneiros”, quando se concedeu isenção de direitos para os objetos de uso próprio,

“inclusive automóvel trazido pelos funcionários do Corpo Diplomático ou Consular Brasileiro, que forem transferidos para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores; o mesmo benefício gozarão os funcionários de outras Secretarias, ao regressarem ao país, quando dispensados de qualquer comissão de caráter efetivo, exercida no Exterior”, (art. 11, inc. 17, do Decreto-lei n.º 300, de 1938).

Reconhecendo a necessidade de dar ao automóvel, especificamente a êle, uma situação de amparo no que toca à sua importação — já cresciam as nossas necessidades de transporte e não dispõe o Governo de meios próprios para conjurar a crise — a tarifa aduaneira baixada em 1940, com o Decreto-lei n.º 2.878, de 18 de dezembro daquele ano, foi mais explícita, no discriminar os objetos integrantes da bagagem, do que a de 1934, e assim estabeleceu:

“Art. 36. Aos móveis, objetos de adorno, quadros de adorno, tapetes, cortinas e, em unidade, refrigeradores, vitrolas com ou sem discos, rádios, automóveis que fizerem parte da bagagem do passageiro, conforme seu estado de conservação se concederá um abatimento nunca superior a 50% dos direitos que lhes competirem, precedendo requerimento do interessado.”

Eis aí o automóvel, com tôdas as suas letras, reconhecido e proclamado como bem de entrada favorecida no país, integrando a bagagem do passageiro, de qualquer nacionalidade, que para cá aportasse, e colocado no mesmo grau de utilidade que os refrigeradores de uso doméstico, as vitrolas e os quadros de adorno.

Com a guerra de 1939-1945, às dificuldades de importação aumentaram enormemente, quer pela conversão das fábricas americanas e européias ao serviço de guerra — conversão total — quer pela dificuldade de transporte de mercadorias desse gênero para o estrangeiro.

Antes dos automóveis, os refrigeradores começaram a escassear no mercado importador, e, com a entrega das primeiras produções de após-guerra, deu-se um fluxo repentino de tal mercadoria no mercado importador, juntamente com artigos de bijouteria e outros artigos, êsses, sim, de luxo, que passaram a integrar a maior parte das importações para o país, ao lado das bebidas (whisky e champagne), também de larga importação.

O primeiro grito de alerta no tema, forçoso é reconhecê-lo, foi dado pelo então candidato eleitoral Luiz Carlos Prestes, no famoso comício do Estádio do Vasco da Gama. Objeto de troças e remoques a sua afirmativa quanto à necessidade de coibir a importação de geladeiras e camisas *Arrow* revelou-se, mais tarde, com cruel realismo.

Reconheceu o Governo brasileiro, então sob a chefia ponderada do Marechal Dutra, govêrno cuja excelência só pode ser aferida depois do seu término, pela comparação com o que lhe sucedeu, que havia necessidade de uma lei regulando o comércio de importação e surgiu, então, a Lei n.º 262, de fevereiro de 1948, modificada, posteriormente, pela Lei n.º 842, de 1949 tôdas elas de largo conhecimento e aplicação no país, por intermédio da CEXIM. que tão má conta deu do seu recado.

Na vigência plena da Lei n.º 842, de 1949, pretendeu-se já que se operara uma modificação no mercado importador — com a procura sempre maior de automóveis e a vinda sempre menor de tais veículos — pretendeu-se coarctar a importação *disfarçada*, feita através da bagagem dos passageiros que aqui aportavam. Não se tratava de contrabando, que êsse nunca houve, mas de importação detrimetosa aos interesses dos comerciantes do ramo, que, obri-

gados ao regime de licença-prévia, se viam ultrapassados pelos viajantes de cada hora, trazendo de retôrno automóveis, em condições aquisitivas mais fáceis do que as proporcionadas aos comerciantes em geral.

Modificou-se, então, o texto do artigo 36 das Disposições Preliminares da Tarifa, suprimindo-se a palavra "automóveis", pretendendo-se, com isso, excluir os automóveis da bagagem do passageiro.

A providência foi inócua, por isso que o art. 36 das Disposições Preliminares da Tarifa jamais cuidou de definir o que fôsse bagagem, limitando-se, simplesmente, a declarar que *da redução ou abatimento de direitos* que o art. 36 concedia aos "móveis, quadros de adôrno, refrigeradores e vitrolas, com ou sem discos" não se beneficiavam os automóveis. E foi só isso que atingiu a Lei n.º 1.205.

Sentindo a fraqueza da posição fiscal, o então, Ministro da Fazenda, Sr. Guilherme da Silveira, à frente de cujo gabinete se encontrava o lúcido espírito de Ranieri Mazzili, baixou portaria ou circular mandando liberar, sem maiores delongas, quantos automóveis houvessem sido embarcados até 24 de janeiro de 1951, data da *vacatio legis* da Lei n.º 1.205. Naquela oportunidade, *agindo com a mesma orientação que até hoje mantenho*, dei solução a mais de duas centenas de mandados de segurança, pendentes de decisão na primeira instância, mandando liberar os veículos, *não tendo a Procuradoria da República recorrido* das minhas decisões.

A importação paralela de automóveis, isto é, a importação de automóveis por particulares, ao lado da importação própria dita dos comerciantes do ramo, continuou a fazer-se ainda sob a égide da Lei n.º 842, de 1949.

A princípio, orientaram-se os Tribunais no sentido de concessão das medidas assecuratórias de direito, desde que provada a aquisição do veículo sem necessidade de cobertura cambial. Assim, automóvel comprado sem utilização da nossa reserva de divisas era automóvel de entrada livre no Brasil. Eu mesmo assim entendi a princípio, mas, posteriormente, evolui para um conceito mais rígido; não bastava que o bem adquirido o fôsse sem cobertura cambial; era indispensável, também, que a trazida não fôsse em quantidade tal, que, notôriamente, evidenciasse a finalidade comercial da vinda dos veículos.

Assim, um cidadão, profissional liberal, que trouxesse, em seu nome, dez ou vinte carros, mesmo sem cobertura cambial, traía, evidentemente, a finalidade comercial da importação. E, comigo, o Tribunal Federal de Recursos passou a denegar os mandados de segurança, contra os votos dos Ministros Abner de Vasconcelos, Cunha Vasconcelos e Cândido Lobo, que davam *elastério maior* à regra abrangedora do art. 142 da Constituição Federal.

A DESLAVADA MENTIRA DA EVASÃO DE DIVISAS

Outra balela que se procura impingir aos incautos é a de que a trazida dos automóveis pelos que viajam, sejam eles simples passageiros em viagem de passeio ou de maior duração, sejam eles oficiais dos navios auxiliares da

Marinha de Guerra, acarreta uma evasão das nossas divisas, tão necessárias ao intercâmbio comercial com o Exterior.

Em primeiro lugar, os autores da difamação não podem dar lição de civismo e patriotismo a ninguém. Por um prato de lentilhas venderiam até o Brasil.

Em segundo lugar, é falsa a assertiva: os automóveis comprados com dólares adquiridos no câmbio livre, no mercado interno, não afetam a disponibilidade de divisas do Banco do Brasil e que são leiloadas, por isso que os dólares vendidos no câmbio livre não entram no cômputo do Banco do Brasil nem fazem monte para o leilão de divisas. Quanto aos automóveis adquiridos com o produto dos vencimentos acumulados pelos oficiais de Marinha, *também estes não interferem no mercado de divisas*, pois não são levados a licitação, nem podem, de modo algum, ser computados para esse fim.

É preciso explicar, finalmente, que, longe de causar prejuízo ao país, se as autoridades aduaneiras elevassem, *por lei*, as taxas fiscais, se as taxas remuneratórias dos serviços de capatazia e aduana fôssem, também, *por lei*, elevadas e se atendessem ao regulamento de faturas consulares baixado com o Decreto n.º 22.717, de 1933 — que manda cobrar em dôbro os direitos dos objetos aqui chegados sem fatura consular (art. 55) — a arrecadação do erário seria, por certo, *igual ou maior do que o produto do leilão de divisas*, sem contar o enriquecimento do nosso parque industrial, indiscutivelmente assegurado com a importação de quaisquer veículos.

Veja-se, por exemplo, no "Jornal do Comércio" de hoje, 31 de março de 1956, a soma das disponibilidades para o leilão de divisas nos dias 2, 3, 4 e 5 de abril de 1956. A "2" não há disponibilidades de dólares sobre os Estados Unidos e as disponibilidades sobre a Itália, Iugoslávia, Polônia, Uruguai, A.C.L. e Suécia, a soma das disponibilidades em dólares, sobre esses países, é, no dia 2, de U.S.\$10.000 (dez mil), no dia 3, sobre a Argentina, Bolívia, Turquia e U.S.A., de 18.000 (dezoito mil) dólares, no dia 4, de 6.000 (seis mil) dólares não havendo disponibilidades sobre os Estados Unidos e, dia 5, 25.000 (vinte e cinco mil) dólares, não havendo, também, disponibilidades sobre os Estados Unidos.

Temos, assim, que, nos dias 2, 3, 4 e 5, haverá apenas uma importância de U.S.\$5.000 (cinco mil dólares) na 5.^a categoria e 30.000 dólares sobre disponibilidades em diversos países. A maior média de ágio na 5.^a categoria foi em março, de Cr\$ 303,00 — e, assim, os 5.000 dólares sobre os Estados Unidos deixariam, nos quatro dias, um ágio de Cr\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil cruzeiros). Se a Alfândega do Rio, no mesmo período, desembarcasse os 500 ou 600 carros que já aqui estão, comprados e desembarcados, e arrecadasse os direitos sobre os mesmos, em dôbro (Decreto número 22.717, de 1933) arrecadaria uma média de Cr\$ 30.000,00 (trinta mil cruzeiros) por carro, excluídas as demais taxas, e, assim, sobre 500 automóveis, arrecadaria Cr\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil cruzeiros) e, sobre 600 carros, arrecadaria Cr\$ 1.800,00 (um milhão e oitocentos mil cruzeiros), sem falar, ainda, repita-se, na baixa que no mercado interno acarretaria o lançamento desses carros, de que tanto necessitamos.

Observe-se que, no mês de março, o movimento total de cruzeiros das licitações, em dólares da 5.^a categoria, foi de Cr\$ 3.935.500,00 (três milhões novecentos e trinta e cinco mil e quinhentos cruzeiros).

A LEI N.º 2.145

Diante da grita dos importadores, quanto ao critério ou ao descritório com que a CEXIM desatendia às suas finalidades, o Poder Executivo obteve do Congresso, e fez expedir nos últimos dias de dezembro de 1953, a Lei n.º 2.145, de 29 daquele mês e ano, lei essa que, ao mesmo tempo que extinguiu a CEXIM (artigo 1.º), criava a CACEX e regulava em novos, em inteiramente novos moldes o intercâmbio comercial com o Exterior. Esta lei feita sob a orientação do então Ministro Osvaldo Aranha, em quem não se pode deixar de reconhecer alta inteligência, procurou disciplinar de modo completo, as relações comerciais e, ao mesmo tempo, facilitando na medida possível as importações, coibir os abusos dos individualistas e dos fiscalistas, os primeiros com a importação disfarçada e em massa de veículos e os segundos com as apreensões descabidas e ilegais que dos mesmos faziam.

Assim, desde logo a Lei n.º 2.145 afastou a possibilidade de *confisco* (pois outra coisa não era), que se fazia à sombra da Lei n.º 842.

Estabeleceu a Lei n.º 2.145, em seu art. 6.º, que as licenças de importação seriam concedidas a quem provasse dispor de cambiais adquiridas em público leilão (§ 1.º), excluindo desta licitação os bens de alta essencialidade, assim havidos pelo Conselho da SUMOC (§ 2.º) e, no parágrafo 3.º, *acabou liquidou* com a apreensão desenfreada que se vinha fazendo, estabelecendo que

“As mercadorias e objetos sujeitos a licença de importação, dependentes ou não de cobertura cambial, chegados ao país, sem a respectiva licença ou com fraude de declaração quanto a preços e outros elementos essenciais, serão devolvidas ao pórtio de origem à expensa do interessado e à ordem do exportador mencionado na respectiva fatura, ou quando isso não fôr possível ou conveniente, a juízo da carteira de comércio exterior, serão apreendidos pelas repartições aduaneiras e vendidos em leilão, sem que se considere o fato, entretanto, crime de contrabando, definido no artigo 334 do Código Penal.”

Eis aí, a própria Lei n.º 2.145, de 1943, que é a Lei que, atualmente, regula o intercâmbio comercial com o exterior, a declarar alto e a bom som que a *chegada de bens, sem licença de importação, dependente ou não de cobertura cambial não constitui o crime de contrabando!* Como, pois, falar-se, contra a letra expressa da lei, em contrabando de automóveis, contrabando, aliás impossível, pois automóvel não é coisa que possa passar pela zona fiscal sem ser visto ou percebido, passado às ocultas, de modo a evitar o pagamento dos direitos devidos. Todos os automóveis que chegam ao Brasil, com ou sem cobertura cambial, são descritos nos manifestos de carga, descarregados nos portos organizados, e é requerido às aduanas o seu desembaraço. Como, pois,

falar em contrabando? Só a má fé mais requintada, poderia usar da expressão, isso sem falar no absurdo do fato pretendido: passar sob as vistas dos fiscais aduaneiros, às ocultas, para não pagar direitos, um veículo do porte de um automóvel!

Mas a Lei n.º 2.145, de 1953, — *Lei em vigor no momento* — foi ainda mais casuística. Consultando *Jurisprudência firmada pelo Tribunal Federal de Recursos*, em uma série de julgados, por *larga maioria de seus Ministros*, que, em *unidade*, permitia o desembaraço dos bens trazidos pelos passageiros em geral, a Lei n.º 2.145, prescreveu, no artigo 7.º:

“Art. 7.º *Independência de Licença:*

.....

 IV — os bens a que se refere o artigo 142 da Constituição Federal, pertencentes há mais de seis meses, antes do embarque no país de origem a pessoas que transfirmam sua residência para o Brasil, quando estas apresentem, visadas pela autoridade consular brasileira competente, documentação da prova de residência e propriedade, além de relação circunstanciada dos mesmos bens; e desde que tais bens pela sua quantidade e características não se destinem a fins comerciais;

.....

 VIII — os móveis objetos de uso doméstico e *um automóvel* de propriedade dos funcionários da carreira de diplomata e por eles trazidos quando removidos para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores; os que pertencerem a funcionários falecidos no exterior; e os funcionários *civis e militares da União*, ao regressarem do exterior, dispensados de qualquer comissão oficial de caráter efetivo, exercida por mais de seis meses; os funcionários civis e militares da União que trouxerem automóvel de sua propriedade nos casos a que se refere este inciso, não poderão importar outro, sem a indispensável licença de importação senão depois de decorrido o prazo de 3 (três) anos.”

Ora, o art. 142 da Constituição é bem amplo, ao estabelecer: *em tempo de paz, qualquer pessoa poderá com seus bens entrar no Território Nacional, nêle permanecer, ou dêle sair, respeitados os preceitos da Lei.*

A lei a que se refere o texto constitucional é, na espécie, a Lei número 2.145, de 1953, que regula o intercâmbio comercial com o exterior, e essa lei, como vimos acima, estabeleceu, nos incisos IV e VIII do artigo 27, a possibilidade incontestável da *aquisição*, por qualquer pessoa, de um automóvel, e a trazida dêste automóvel para o País, desde que observadas as condições seguintes:

a) se um simples viajor — prova de que o automóvel lhe pertencia há mais de seis meses;

b) se um funcionário civil ou militar — prova de que exerceu comissão de caráter efetivo no exterior, por mais de seis meses.

Embora a clareza do texto legal, feita perante os cônsules locais a prova da propriedade dos veículos *mais de seis meses antes da viagem de volta ao Brasil*, passaram aquelas autoridades, mal orientadas não se sabe bem por que influências ou com que desígnios, a negar o *Visa* consular em casos em que o *Visa* de modo nenhum poderia ser negado.

Se assim procediam as autoridades consulares, negando o *Visa* quando em caso de concedê-lo, as autoridades fiscais resolveram acompanhá-las na estreita e odiosa via. Destarte, os servidores civis e militares que regressavam do exterior, *dispensados embora de Comissão de caráter efetivo*, desempenhada por mais de seis meses, passaram a ter, sob os mais fúteis pretextos, negado o desembarque de seus carros.

Assim aconteceu com a oficialidade dos navios *Duque de Caxias* e *Almirante Saldanha*, cujos oficiais apresentaram, todos êles, *certidão passada pelo Estado Maior da Armada*, quanto ao tempo e natureza da missão exercida no Exterior, e por mais de seis meses e, no entanto, somente conseguiram a liberação de seus carros através de *Mandados de Segurança concedidos pelo Tribunal Federal de Recursos*, e não pelos Juizes de primeira instância, como se assoalha. Foi em reforma de decisão do Juiz Ney Cidade Palmeiro, e em confirmação de sentença do Juiz Aguiar Dias que a oficialidade da nossa briosíssima Marinha de Guerra viu assegurados seus legítimos e incontestáveis direitos. E é a essa oficialidade que agora, sem *qualquer cerimônia*, se chama de *contrabandistas*.

Procurou-se, sofisticadamente, argumentar no sentido de que a missão exercida a bordo de um vaso de guerra não era missão no exterior; buscou-se mistificar a verdade, sustentando-se que, não havia transferência de residência para o Brasil com ânimo definitivo, porque não teria havido definitivo de transferir-se para o exterior.

A todas essas tramas e urdiduras o *Poder Judiciário*, através do *Tribunal Federal de Recursos*, pela maioria de seus Juizes, deu desate pronto e imediato, e o próprio Ministério das Relações Exteriores, já agora sob a orientação serena do Chanceler Macedo Soares, não insistiu na sofisticaria, limitando-se nas informações que vem prestando ao *Tribunal de Recursos*, a focalizar os aspectos legítimos que a controvérsia oferece.

O próprio *Itamarati*, através do Departamento Consular, dirigido por um funcionário zeloso, mas exagerado no rigor com que encara o assunto, e temperado pelo equilíbrio do Secretário Geral Eulálio, tem *Deferido*, como se pode verificar da leitura do *Diário Oficial da União* (Seção I), inúmeros pedidos de *Visa*, para a entrada de automóveis no país, desde que tais pedidos são feitos rigorosamente dentro das normas da Lei n.º 2.145, de 1953.

Diz-se, porém, com visos de sensacionalismo, e *numa campanha infame de caráter pessoal*, vinculada a feitos judiciais em que o escriba foi expulso, como vendilhão do templo, que os juizes, e principalmente o juiz que esta subscreve tem sido pioneiro de importações ilegais.

No Tribunal Federal de Recursos, os Ministros Abner de Vasconcellos, José Thomaz da Cunha Vasconcellos Filho, Cândido Lôbo e Arthur Marinho integram a corrente dos que entendem liberáveis os automóveis trazidos em Unidades pelos oficiais e tripulantes dos nossos navios de guerra e também liberáveis os automóveis trazidos por passageiros que provem serem os mesmos de sua propriedade mais de seis meses antes do reembarque para o Brasil.

A lei foi feita para ser cumprida tal como nela se contém e não para atender a interesses ocultos e inconfessáveis de *trusts* ou *carteis*, visando asfixiar a nossa economia. Por trás dessa campanha difamatória contra juizes de uma indústria automobilística, com linhas internas de montagem de baixo preço e baixo consumo de carburante. O eminente e douto homem público que é, sem favor, o deputado Bilac Pinto talvez não tenha atentado bem para bem para os termos genéricos do problema. Seu projeto é, sem dúvida o mais acertado, se é que existe, realmente, vontade de coibir a importação de automóveis, mas, ainda assim, deve ser cuidadosamente examinado, para não facilitar a asfixia da incipiente indústria automobilística brasileira que o atual Presidente da República pretende incrementar.

A prova de que as leis bem feitas se cumprem tão rigorosamente como nelas se contém está na aplicação irrestrita que da Lei n.º 2.410, de 29 de janeiro de 1955, fazem juizes e Tribunais.

A limitação do preço aquisitivo dos veículos que a lei classificou como de luxo, ou seja, os veículos de valor superior a 3.500 dólares, tem sido rigorosamente observada e, embora se fale, mentirosamente, em importação de Cadillacs, é de se notar que, nos feitos judiciais pendentes, não se cuida desses veículos, mas de outros de muito menor preço, e sempre abaixo da limitação posta pela Lei n.º 2.419, de 1955.

Automóveis continuam sendo importados, e continuarão a sê-lo, dentro das linhas estabelecidas na Lei n.º 2.145, de 1953. E toda vez que, desatendendo as normas legais, as autoridades consulares ou fiscais firam o direito de qualquer cidadão, e ao Poder Judiciário que eles irão encontrar acolhida para a reparação daqueles direitos. Eu, por mim, assegurarei tais direitos, quaisquer que sejam os percalços ou os entraves que uma matilha açulada pelo ódio e pela miséria possa levantar.

Cabe o mandato de segurança para assegurar os direitos subjetivos de que seja titular o passageiro embarçado, como cabe a ação possessória para resguardo ou recuperação da posse ameaçada ou perdida por ato de qualquer autoridade. Tenho para mim que, mais do que o mandato de segurança, e o REMÉDIO POSSESSÓRIO o adequado à espécie. Assegura-se com o possessório a posse do bem trazido e que se quer perturbar ou retirar ao possuidor. Garante-se com o mandato de segurança o reconhecimento do direito legítimo, tutelado pela Lei n.º 2.145, de 1953. Qualquer das vias processuais eleitas atinge a sua alta finalidade, impedindo, nos termos da Constituição Federal, artigo 131, § 4.º, que escape à apreciação do PODER JUDICIÁRIO qualquer lesão de direito individual.

Agora, o caso dos autos.

Impetra-se, nestes autos, segurança contra o Sr. Inspetor da Alfândega do Rio de Janeiro, o digno e zeloso funcionário fiscal Sr. Armino Corrêa da Costa, que, diz-se, impedirá a liberação dos veículos dos impetrantes e litis-consortes.

Ouvida a autoridade, esta informou que, na verdade, nenhum embarço criou aos impetrantes, pois que nenhum desembaraço lhe foi requerido.

Aduziu, mais, nas informações, que, a haver ilegalidade, não partiria ela das autoridades de Fazenda, mas das autoridades consulares, negando-se a apôr o *visto* nas relações de bens dos impetrantes. Neste caso não se justifica o mandado contra o ato da Inspetoria da Alfândega, ato, aliás, inexistente.

Tem razão o digno informante. A mercadoria aqui chegada sem *visto* consular não pode ser liberada pela Alfândega, pois não tem o Inspetor competência legal para dizer se o *visto* foi bem, ou mal negado pelo cônsul no pôrto de origem. Esse poder é devolvido ao Judiciário no conflito entre as autoridades consulares e o particular. Daí informar o Senhor Inspetor, sem que isso represente ilegalidade ou abuso de poder, que não poderá, quando cheguem, desembaraçar os bens, se não apresentarem a relação *visada* pelo cônsul, como manda a Lei n.º 2.145, de 1953. Isso está rigorosamente certo no plano de competência em que se situam o Inspetor da Alfândega e os funcionários consulares.

Só ao Judiciário caberá decidir se procede a recusa do cônsul. Na espécie, porém, circular de notória divulgação — e que teria o n.º 2.218, de 1955 — expedida pelo Itamarati, determinou que cada caso submetido ao cônsul fôsse transferido à apreciação do Ministro de Estado, que é quem, diuturnamente, vem despachando o expediente de liberação a êle submetido.

No Tribunal Federal de Recursos pendem de julgamento adiado em razão da lei do estado de sítio — algumas dezenas de mandados de segurança originários com a mesma finalidade dêste em apreciação.

Para o conhecimento, pois do mandado, Declino da Minha Competência para o Tribunal Federal de Recursos, por força do disposto no artigo 104, I, b), da Constituição Federal, determinando que, dada a baixa na distribuição, sejam os autos encaminhados àquele alto colégio judiciário, para o devido processo e julgamento.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 31 de março de 1956. — *Elmano Martins da Costa Cruz*.
(Publicado no *Diário da Justiça* de 9 de abril de 1956 — pág. 3.738.)

Cursos do Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política de São Paulo

O Instituto de Estudos Municipais, entidade complementar da Universidade de São Paulo, organizado pela Escola de Sociologia e Política dessa Universidade, reiniciou, em agosto 1955, suas funções, após um período de inatividade, decorrente da falta de espaço em sua antiga sede.

Além de cursos e conferências, a cargo do corpo docente da Escola de Sociologia e Política e de convidados, planeja ainda o Instituto promover pesquisas e estudos para as Prefeituras que desejarem contratar seus serviços.

No 2.º semestre do corrente ano letivo serão realizados os seguintes cursos:

- a) Administração Municipal — II — (Organização e Legislação Municipal);
- b) Finanças Públicas dos Municípios — II — Despesa Municipal e Teoria Orçamentária Municipal;
- c) O Município e seu regime jurídico; e

O Instituto instituirá, oportunamente, novos cursos que versarão sobre Organização de Estatísticas Municipais, Redação Oficial e Comunicações, Cooperativismo e Abastecimento Municipais, Urbanismo e outros.

Apresentamos a seguir os programas de alguns dos cursos e a bibliografia recomendada aos mesmos.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (1)

(Introdução à Administração — Organização e Métodos)

Professor VICENTE UNZER DE ALMEIDA

I

O desenvolvimento histórico das soluções propostas para os problemas técnicos e humanos no trabalho.

II

Princípios fundamentais de Administração: Autoridade — Unidade de Mando e de Direção — Hierarquia — Separação e integração de funções — Liderança Delegação — Atribuições funcionais.

III

Organização: Sistemas de departamentização — Tipos estruturais de organização administrativa — Órgão "Staff" — Centralização e descentralização — Gráficos: organogramas, fluogramas e harmogramas — Análise gráfica de uma sequência administrativa — Sistemas de classificação — Sistemas de ordenação e seleção.

IV

Planejamento: Conceitos — Levantamento — Análise de dados — Escolha de tipo de estrutura, de local, de material, pessoal, métodos de trabalho e suas relações com os recursos financeiros e econômicos disponíveis.

V

Contrôle: Tipos de controle: interno, indepartamental, interdepartamental, externo — Meios de controle: relações diretas: órgãos especializados; gráficos, boletins, relatórios.

VI

Coordenações: sua importância e meios.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (II)

(*Organização e Legislação Municipal*)

I

A burocracia e o Estado contemporâneo.
O desenvolvimento da burocracia no Brasil.

II

Administração pública comparada com a administração privada.
Administração pública: conjuntos autônomos administrativos, autarquias, empresas privadas de interesse público, sociedade de economia mista e empresa privada.

III

A organização política dos municípios.

IV

Relações do governo municipal com o estadual e o federal.
 Governo municipal: o poder legislativo municipal.
 O poder executivo municipal.

V

As finanças públicas municipais e a distribuição de rendas no governo brasileiro.

VI

O elemento pessoal no serviço público municipal.

VII

A comunidade e o governo municipal, planejamento municipal.

Os serviços públicos municipais.

Nota: Durante o desenvolvimento do curso serão realizados seminários para apresentação e discussão de problemas municipais, de interesse dos alunos.

BIBLIOGRAFIA

- ALMIRO, Afonso, *Técnica orçamentária*.
 ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORES MUNICIPAIS, *Técnica de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 1955.
 AZEVEDO, W., *A organização dos municípios*, Rio de Janeiro, 1935.
 BARNARD, C. I., *The functions of the executive*, Cambridge, 1942.
 BETTERS, P. U., *Federal services to municipal governments*, Washington, 1931.
 BIELSA, R., *Derecho administrativo*, Buenos Aires 1937; *Ciencia de la administracion*. Buenos Aires 1937.
 CARNEIRO, Levi, *Organização dos municípios e do Distrito Federal*, Rio de Janeiro, 1953.
 CAVALCANTI, T. B., *Tratado de direito administrativo*, Rio de Janeiro, 1942-44.
 FLEUSS, M., *História administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 1922.
 FONSECA, T. P., *Direito administrativo*, Rio de Janeiro, 1939.
 FREITAS, B., *Administração de pessoal*, Rio de Janeiro, 1942.
 GLAZER, C., *Administrative procedure*; trad. port., *Normas e métodos de administração*, São Paulo, 1945.
 GRAHAN, G. A., *Education for public administration*, Chicago, 1940.
 GULICK, L. e URWICK, L., *Papers on the science of administration*, New York, 1937.
 HARRIMAN, N. F., *Principles of scientific purchasing*; trad. port. *Compras científicas*. São Paulo, *Standards and standardization*; trad. por., *Padrões e padronização*, São Paulo.
 HYNEMAN, C. S., *Bureaucracy in a democracy*, New York, 1953.
 LEAL, V., *Coronelismo, Enxada e Voto*, Rio de Janeiro.
 LYRA, A. T., *Organização política e administrativa do Brasil*.
 MENDONÇA, L. L. (Júnior), *Curso racional de organização do trabalho*, São Paulo, 1942-44.
 MILLER, H. T., *Organização e métodos*, Rio de Janeiro, 1955.
 PFIFFNER, J., *Municipal administration*, New York, 1940; *Research methods in public administration*, New York, 1940.
 PRADO, C. (Júnior), *Evolução política do Brasil*, São Paulo, 1947.
 GAUS, J., *The frontiers of public administration*, Chicago, 1940.
 SCOTT, W. D., *Personnel management*, New York, 1941.

- SEVERO, Archibaldo, *O moderno município brasileiro*, Porto Alegre, 1946.
SIMON, H. A., *Administrative behavior*, New York, 1947.
TEIXEIRA, J. H. M., *O estatuto dos funcionários e a autonomia municipal*, São Paulo, 1947.
URWICK, L., *The elements of administration*, New York, 1943.
VIANA, A., *Dasp.*, Rio de Janeiro, 1955.
VIANA, ARRUDA, *O município e a sua lei orgânica*, São Paulo, 1950.
WALKER, H., *Public administration in the United States*, 1937.
WEBER, Max, *Economia y sociedade*, México, 1944, 4v.; *Essays in sociology*, New York, 1946; *The theory of social and economic organization*, New York, 1947.
WHITE, L., *Introduction to the study of public administration*, New York, 1947.
WILLOUGHBY, W. F., *Principles of public administration*, New York, 1929.

FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS (I)

(Introdução e Teoria da Tributação Municipal)

Professor ORESTES GONÇALVES

I — PARTE INTRODUTÓRIA

- a) A clássica e a moderna interpretação das finanças públicas
- b) As constituições e o poder de tributar
- c) A atual discriminação de rendas no Brasil

II — PARTE FUNDAMENTAL

- d) *O sistema tributário municipal*
 - 1) — Sua evolução histórica na República
 - 2) — Situação atual
- e) *Receita municipal*
 - 1.º) O método de análise dos impostos — As taxas
 - 2.º) As várias fontes de receita pública
 - 3.º) As características de um bom imposto municipal
 - 4.º) A autoridade local, os impostos municipais e os subsídios
 - 5.º) Os impostos que recaem sobre a propriedade
 - I) — Sua influência na economia
 - II) — O ajuste nos rendimentos líquidos
 - III) — Sua influência no volume das edificações
 - 6.º) O imposto de indústrias e profissões
 - I) — Evolução histórica
 - II) — Seus efeitos econômicos
 - 7.º) Outros impostos municipais e seus efeitos na economia
 - 8.º) Rendimentos derivados de propriedades e empresas públicas

- 9.º) Participação do Município nas receitas de outras Entidades Públicas (Cooperação Fiscal)
- 10.º) A flexibilidade cíclica dos impostos municipais
- 11.º) O município e a pressão fiscal
- 12.º) Problemas financeiros dos Governos Municipais

III — CONSIDERAÇÕES GERAIS

- 1.º) A importância da discriminação de rendas públicas no desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS (II)

(Despesa Municipal — Dívida Pública e Teoria Orçamentária Municipal)

PARTE FUNDAMENTAL

a) Despesa municipal

- 1.º) Objeto e classificação
- 2.º) Contrôlê legislativo
- 3.º) Gastos administrativos
- 4.º) O custo da administração
- 5.º) O custo da arrecadação e fiscalização
- 6.º) Gastos sociais e culturais
- 7.º) Outras despesas
- 8.º) A flexibilidade das despesas públicas
- 9.º) A despesa pública e sua influência no rendimento nacional.

b) Dívida pública

- 1.º) Dívida pública — Considerações e classificação
- 2.º) Contrôlê da dívida pública
- 3.º) Efeitos do processo creditório
- 4.º) Efeitos da dívida pública crescente
- 5.º) Dívida pública e inflação
- 6.º) A nova concepção da dívida pública
- 7.º) O Município e os problemas inerentes à dívida pública.

c) Orçamento municipal

- 1.º) Conteúdo e estrutura do orçamento
- 2.º) Teoria do orçamento
- 3.º) Execução e fiscalização do orçamento
- 4.º) Orçamento de capital e orçamento de operações correntes
- 5.º) A conjuntura e sua influência na variação orçamentária.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

1.º) As finanças públicas inter-regionais e a política econômica.

BIBLIOGRAFIA

INDISPENSÁVEL

- COSCIANI, Cesare, *Principii de scienza delle finanze*, Torino, 1953.
DALTON, Hugh, *Principles of public finance*, London, 1941.
DUE, J. F., *Government finance: an economic analysis*, Illinois, 1954.
HICKS, U. K., *The incidence of local rates in Great Britain*, Cambridge, 1945.
HICKS, U. K., *Public finance*, Cambridge, 1947.
PHILIP, Kjeld, *Intergovernmental fiscal relations*, Copenhagen, 1954.
VIANA, Arizio de, *Orçamento brasileiro*, Rio de Janeiro, 1950.

COMPLEMENTAR

- AHUMADA, G., *Tratado de finanzas publicas*, Cordoba, 1948, 3v.
ALMIRO, Afonso, *Técnica orçamentária: estados e municípios*, Rio de Janeiro.
GPISIOTTI, Benvenuto, *Principios de la ciencia de las finanzas*, Buenos Aires, 1949.
HICKS, J. R., *The Problem of budgetary reform*, Oxford, 1948.
KENDRICK, M. S., *Public finance*, New York, 1951.
LAUFENBURGER, H., *Économie financière en trois leçons*, Paris, 1950. *Finances comparées*, Paris, 1950.
MASOIN, Maurice, *Théorie économique des finances publiques*, Bruxelles, 1946.
PIGOU, A. C., *A study in public finance*, London, 1951.
TAYLOR, P. E., *The economics of public finance*, New York, 1948.

O MUNICÍPIO E SEU REGIME JURÍDICO

Professor ANTÔNIO DELORENZO NETO

I

Da necessidade da organização jurídica do Município. Da posição do Município no Estado Federal.

II

Da competência dos Estados em matéria de organização municipal. O critério adotado no Rio Grande do Sul.

III

As leis orgânicas municipais em face da autonomia municipal e das exigências da administração moderna.

IV

Da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo — conteúdo e classificação das matérias.

V

Comentários ao Título I — Da criação dos municípios e distritos.

VI

Comentários ao Título II — Da competência do Município.

VII

Comentários ao Título III — Do Governo Municipal.

VIII

Comentários ao Título IV — Das Finanças Municipais.

IX

Comentários ao Título V — Da administração em geral.

X

Das modificações introduzidas no texto da lei Orgânica.

XI

A Lei Orgânica em face da Carta Municipalista de São Vicente.

XII

A reforma da Lei Orgânica: inovações necessárias de interesse político-administrativo.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

FUNDAMENTAL

- ARRUDA VIANA, *O Município e a sua lei Orgânica*, São Paulo, 1950.
CARNEIRO, Levi, *Organização dos Municípios e do Distrito Federal*, Rio de Janeiro, 1953.
 Coleção das Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais
DELORENZO NETO, A., *A Reforma das Leis Orgânicas de Municípios*, Rio de Janeiro, 1956.
DELORENZO NETO, Antônio, *A Elaboração do Direito Municipal*, São Paulo, 1955.
MACHADO VILLA, Francisco, *O Município no Regime Constitucional Vigente*, Rio de Janeiro de 1952.
MARTINS DA SILVA, C., *Direito Público Municipal e Administração dos Municípios*, Belo Horizonte, 1952.
PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 5 vol., São Paulo, 1953.
PCSADA, Adolfo, *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Madrid, 1936.

COMPLEMENTAR

- BARROS MARTINEZ, Elias *Derecho Local de España*, Madrid, 1951.
BAULINA, Angel, *El Gobierno Municipal*, Cardoba, 1941.
CARVALHO, M. Orlando, *Problemas Fundamentais do Município* (Col. "Brasiliana"), São Paulo, 1937.
CASTRO NUNES, José, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, Rio de Janeiro, 1920.
D'ALESSIO, Francesco, *Commento alla Legge Comunale e Provinciale*, Torino, 1936.
GRECA, Alcides, *Derecho y Ciencia de la Administracion Municipal*, 4 vol. Santa Fé, 1943.
HART, W. E. and HART, W. O., *An Introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, 1938.
MORGAND, Léon, *La Loi Municipale*, 2 vols., Paris, 1952.
OLIVEIRA, Yves, *A Revolução Municipalista na Constituição Brasileira de 1946*, Salvador, 1953.
TRIGUEIRO, Osvaldo, *O Regime dos Estados na União Americana*, Rio de Janeiro, 1942.
XAVIER, Rafael, *O Município e a Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, 1952.

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

- Boletim do Departamento de Assistência aos Municípios de Minas Gerais*: n.ºs 1 a 5.
Boletim do Departamento das Municipalidades do Rio Grande do Sul.
Cartas Municipalistas de Petrópolis e São Vicente, edição do DASP., 1952.
Revista Brasileira dos Municípios — Rio de Janeiro (a partir de 1948).
Revista de Direito Municipal — Bahia (a partir de 1946).
Revista do Serviço Público, DASP. — Rio de Janeiro (a partir de 1950).

CONCURSOS E PROVAS

Concurso para a Carreira de Tecnologista-Químico do M. A.

Ainda este ano será dada a diplomados em Química a oportunidade de ingresso no Serviço Público, mediante concurso para *Tecnologista-Químico*, do Quadro Permanente do Ministério da Agricultura.

O concurso será realizado para provimento em cargos da classe K, cujo vencimento inicial de Cr\$ 11.500,00 poderá alcançar, em consequência de promoções, a importância de Cr\$ 17.000,00.

Trata-se de carreira de indiscutível realce, em virtude da contribuição que seus ocupantes poderão prestar ao desenvolvimento técnico e econômico de nosso país, o que se depreende da natureza e importância de algumas das atribuições a ela atinentes, tais sejam, entre outras:

- estudo e pesquisas sobre novas técnicas e modernos processos de fabricação técnico-econômicos de massas cerâmicas, esmaltes, material refratário e de produtos derivados de fibra têxteis brasileiras;

- estudos especializados sobre material estratégico e radioativo;

- aproveitamento industrial de matérias primas nacionais na determinação de novos produtos;

- aperfeiçoamento e padronização de métodos de análise a serem utilizados em trabalhos de rotina.

Os candidatos habilitados, dentro do número de vagas; poderão ser nomeados para servir em qualquer das repartições seguintes:

Laboratório da Produção Mineral (L.M.P.)
— sede, no D.F.;

L.P.M. (Gabinete de Campina Grande), na Paraíba;

L.P.M. (Gabinete de Belo Horizonte), em Minas Gerais; ou L.P.M. (Gabinete de Cresciuma), em Santa Catarina.

A nomeação dos candidatos habilitados lhes dará a condição de funcionários públicos. os quais gozam, entre outros, das seguintes vantagens e direitos.

- estabilidade, ao fim de dois anos de serviço;

- férias anuais de trinta dias;

- salário-família, de Cr\$ 250,00, por esposa, filho menor de 21 anos, filho inválido e filha solteira sem economia própria;

- gratificação adicional de 15% sobre os vencimentos, após o vigésimo ano de serviço. e de 25%, após o vigésimo quinto ano.

A inscrição no concurso será permitida a candidatos de um sexo ou de outro que satisfaçam as seguintes condições:

- a) seja brasileiro nato ou naturalizado;

- b) ter idade compreendida entre 21 e 40 anos;

- c) estar com sua situação eleitoral regularizada;

- d) ser diplomado em *Química*, por estabelecimento de ensino superior;

- e) estar em dia com suas obrigações militares, quando se tratar de candidato do sexo masculino.

Não estão sujeitos a limite de idade:

- a) o ocupante de cargo ou função pública;

- b) o ex-ocupante de cargo ou função pública que haja servido, pelo menos, cinco anos.

O ocupante interino de cargo da carreira em apêço será inscrito *ex-officio*, por força do § 3.º do artigo 19 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), devendo, assim, comparecer, munido de ofício de sua repartição, a qualquer dos Postos de Inscrição e Documentação do D.A.S.P., dentro prazo fixado para as inscrições, a fim de cumprir todas as exigências estabelecidas nas

Instruções Gerais (Portaria n.º 344, de 27-10-54) e nas que regularão o concurso em causa.

O pedido de inscrição é feito mediante o preenchimento de uma ficha, fornecida nos locais de inscrição, e a apresentação de quatro fotografias (3 x 4), tiradas de frente e sem chapéu, e de uma estampilha federal de dez cruzeiros e um selo de Educação e Saúde.

São locais de inscrição, no Distrito Federal, o Pôsto da Seção de Inscrição da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. instalado no andar térreo do Edifício do Ministério da Fazenda, e, nos Estados, os Postos de Inscrição e Documentação do D.A.S.P., que têm a seguinte localização:

— Escola Técnica de Manaus — Amazonas.

— Escola Industrial de Belém — Pará.

— Escola Técnica de São Luís — Maranhão.

— Escola Industrial de Teresina — Piauí.

— Seção do Fomento Agrícola de Fortaleza — Ceará.

— Escola Industrial de Natal — Rio Grande do Norte.

— Escola Industrial de João Pessoa — Paraíba.

— Rua da Palma, 295 — s/217-218, Recife — Pernambuco.

— Escola Industrial de Maceió — Alagoas.

— Escola Industrial de Aracaju — Sergipe.

— Escola Técnica de Salvador — Bahia.

— Escola Técnica de Vitória — Espírito Santo.

— Rua Barão de Itapetininga, 124, 7.º andar — s/702 — São Paulo.

— Escola Técnica de Curitiba — Paraná.

— Escola Industrial de Florianópolis — Santa Catarina.

— Delegacia Fiscal da Fazenda, em Pôrto Alegre — Rio Grande do Sul.

— Avenida Amazonas, 266, 15.º andar — Belo Horizonte — Minas Gerais.

— Escola Industrial de Cuiabá — Mato Grosso.

— Delegacia do I.A.P.I., em Goiânia — Goiás.

O candidato que residir fora das Capitais pode fazer o pedido de inscrição por via postal, endereçando-o, de preferência, à Seção de Inscrições da D.S.A., no Distrito Federal.

No concurso de que se trata haverá provas de seleção (eliminatórias) e uma de habilitação (não eliminatória).

Provas de Seleção — As provas de Seleção serão as seguintes:

a) *Prova de Sanidade e Capacidade Física e Investigação Social* que terá por fim verificar se o candidato não apresenta doenças transmissíveis, alterações orgânicas ou funcionais dos diversos aparelhos e sistemas ou anomalias morfológicas ou funcionais, bem como antecedentes sociais que o contraindiquem para o exercício do cargo.

b) *Prova prático-oral*, na qual se procurará testar os conhecimentos especializados do candidato e o seu desembaraço na execução de técnicas relativas a análise químicas, distintas para cada uma das seguintes, por que optará no ato de inscrição:

I — Seção de Análises;

II — Seção de Combustíveis;

III — Seção de Hidroquímica e Hidrologia;

c) *Prova escrita geral*, que constará de dissertação e resolução de questões sobre fundamentos de *Química Geral e Química Analítica*.

Prova de Habilitação — A prova de habilitação constará do exame e julgamento de títulos, cuja apresentação será feita no ato da inscrição juntamente com uma relação datilografada dos mesmos, em três vias, da qual conste, além da numeração aposta em cada um, a especificação de seu conteúdo.

Para efeito dessa prova, serão considerados como títulos: trabalho realizados no exercício profissional, em qualquer período anterior à data da publicação das Instruções do concurso; desempenho de comissões técnicas; designação, conferências e palestras, exercício de magistério superior; certificados de habilitação em concurso e provas oficiais; certidão de cursos de especialização ou extensão universitária; trabalhos publicados ou apresentados a autoridades oficiais até a data da publicação das instruções desse concurso; currículo escolar de nível universitário.

O conhecimento integral dos programas das provas do concurso poderá ser obtido ou

através de uma Portaria que será publicada, no Diário Oficial (Seção I), provavelmente em julho ou agosto do corrente ano, ou nos locais de inscrição, onde e quando podem ser também conhecidas as Instruções Gerais (Portaria n.º 344, de 27-10-54) em que contém as normas gerais por que se regulam os concursos e provas realizadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Informações pormenorizadas, como datas de inscrição e de realização das provas e outras, podem ser conseguidas na Divisão de Seleção

e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. (Ministério da Fazenda — 7.º andar — s/723/725 — D.F.) e os Postos de Inscrição e Documentação, nos Estados.

NORMAS QUE CONVÉM OBSERVAR

Antes de realizar sua inscrição deverá o candidato examinar as Instruções Especiais e verificar se possui os conhecimentos exigidos ou se pode adquiri-los dentro do prazo disponível, a fim de prestar o concurso com êxito.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

A. W.

OLIVEIRA E SILVA, *Das Sociedades Por Quotas de Responsabilidade Limitada*, 4.^a edição atualizada, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S. A., 1956, 359 p.

O Desembargador Oliveira e Silva, autor de numerosos trabalhos de direito civil e comercial, processual e penal, alia, em seus estudos, a pesquisa doutrinária e a visão real dos institutos, reunindo as qualidades do jurista e do magistrado. A nova edição da sua obra — *Das Sociedades Por Quotas de Responsabilidade Limitada* (Doutrina, Jurisprudência, Legislação Nacional e Estrangeira e Formulário) — contribui para o melhor entendimento dessa forma de sociedade cuja importância está crescendo diariamente em nosso país. Uma primeira parte doutrinária esboça o histórico da sociedade e assina-la as suas características, examinando a legislação nacional e estrangeira. A seguir, certas hipóteses especiais são contempladas, examinando o autor o problema da administração de uma pessoa jurídica por outra, a sucessão na sociedade, a impenhorabilidade da quota do associado, a quota constitutiva de imóvel etc... A segunda parte do livro abrange julgados selecionados sobre a matéria oriundos dos diversos tribunais do país, facilitando assim o conhecimento da jurisprudência sobre as sociedades por quotas de responsabilidade limitada. A terceira parte esclarece o modo de organização da sociedade por quotas, dando alguns formulários, inclusive modelos de contratos sociais. A quarta parte do livro se dedica à legislação pátria e aos seus elementos históricos, contendo não somente as leis com referência ao assunto como também emendas e pareceres da Câmara dos Deputados e do Senado que contribuem para a melhor compreensão da legislação existente. A obra do Desembargador Francisco de Oliveira e Silva é um trabalho sobremaneira útil que honra a nossa bibliografia de direito comercial ainda relativamente escassa.

J. C. SAMPAIO DE LACERDA, *Da Negociabilidade dos Títulos Emitidos por Armazéns Gerais e Seus Efeitos*, Livraria Freitas Bastos S. A., Rio de Janeiro, 1955.

Em tese apresentada à Faculdade Nacional de Direito no concurso para a cadeira de direito comercial, o Professor J. C. Sampaio de Lacerda, juiz no Distrito Federal e catedrático na Faculdade de Direito de Niterói, tratou da negociabilidade dos títulos emitidos por armazéns gerais, matéria que não tinha sido objeto de nenhum estudo especial em nosso direito. A ela se refe-

riram os grandes tratados como o de Carvalho de Mendonça e o de Descartes de Magalhães. Faltava todavia uma monografia que focalizasse e atualizasse o problema de maior relevância na vida jurídica hodierna. O Professor Sampaio Lacerda, em trabalho magnificamente documentado e organizado de modo sistemático, apontou os diversos aspectos do problema da negociabilidade dos títulos emitidos pelos armazéns gerais. Na introdução, focalizou a intervenção do Estado no domínio econômico e a função destinada aos armazéns gerais. Na primeira parte, deteve-se no estudo histórico, analisando a legislação comparada. Na segunda parte, estudou a emissão dos títulos nos diversos sistemas legislativos, os seus requisitos e a sua condição jurídica. Dedicou os capítulos seguintes ao caráter jurídico do conhecimento de depósito e do *warrant* e aos modos de circulação desses títulos. Enfim, descreveu os modos de extinção dos títulos e as ações que a eles se referem. A obra do Prof. Sampaio de Lacerda contém ainda excelente bibliografia, sendo ao mesmo tempo um trabalho teórico — uma tese de concurso — e uma contribuição de caráter prático que interessa ao advogado e ao comerciante. É um estudo que honra o seu autor, mostrando como a nossa bibliografia jurídica deve trabalhos de valor às dissertações feitas para os concursos para o magistério.

REVISTA DAS REVISTAS

ARNOLD WALD

Revista de Direito Imobiliário, n.º 50, março-abril 1956.

Sob a direção do Desembargador Professor OSCAR TENÓRIO foi publicado o n.º 50 da *Revista de Direito Imobiliário* que abrange estudos doutrinários e acórdãos sobre o direito predial. Na parte de ensaios, encontramos um interessante artigo do advogado Dr. Silvio da Cunha Santos sobre o direito à renovação do contrato de locação destinado a fins comerciais ou industriais. O autor estuda sucessivamente a capacidade na locação, o conteúdo lícito do contrato, o preço, o consentimento, a forma e a temporariedade da locação, a duração do contrato e o termo da locação, a desapropriação e a indenização do "fundo do comércio". São temas da mais cruciante atualidade que estão na zona limítrofe entre o direito privado e o direito público. Especialmente em matéria de indenização do fundo de comércio, encontramos um campo amplo de estudo que já assinalamos na *Revista do Serviço Público* (setembro 1955, p. 395).

Na parte de jurisprudência encontramos importantes acórdãos do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos e dos Tribunais de Justiça do Distrito Federal, da Bahia, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Encontramos ainda leis federais e municipais e atos e decisões administrativas da Diretoria de Rendas Internas, da Divisão do Imposto de Renda e da Prefeitura do Distrito Federal.

Na parte bibliográfica, o Desembargador Oscar Tenório comenta as seguintes obras: ARNOLD WALD, *O Mandado de Segurança*; NÉLIO REIS, *Contratos especiais do trabalho*;

SAMPAIO DE LACERDA, *Da negociabilidade dos títulos emitidos por Armazéns Gerais e seus efeitos*; GEORGES RIPERT, *Les forces créatrices du droit*.

A evolução do direito é no sentido de uma especialização sempre maior, pertencendo o futuro às revistas que se dedicam a um campo delimitado da atividade jurídica: direito imobiliário, direito administrativo, direito aeronáutico. Somente assim, com a especialização, o trabalho poderá ser realmente fecundo. O exemplo da *Revista de Direito Imobiliário*, que passa a uma nova fase de expansão atendendo aos importantes interesses que estão apegados às transações imobiliárias, objeto de mais de um terço dos litígios dos nossos tribunais, é muito elucidativo e encorajador revelando o seu alto nível e a sua profunda utilidade.

Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, n.º 21, Paris, janvier-mars 1956.

O Professor GEORGES LANGROD, tão ligado ao nosso país, onde lecionou na E.B.A.P., nos tem mandado a interessante revista publicada pela *Académie Internationale de Science Politique et d'Histoire Constitutionnelle*. Em seu último número, a mencionada revista contém estudos de autoria de ÉMILE GIRAUD — *A quarta república* — RAYMOND FUSILIER — *Os regimes eleitorais contemporâneos* e MARCEL MERLE — *Eleições legislativas parciais* — além de notas bibliográficas e informações diversas. É uma das revistas mais autorizadas para todos aqueles que se interessam pela evolução da ciência política e do direito constitucional.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — N.º 15 — M.V.O.P.

Boletim Informativo dos Municípios — N.º 3 — Março de 1956 — Rio — D.F.

Comércio Internacional — Boletim mensal do Banco do Brasil — N.º 4 — Ano V — Novembro de 1955 — D.F.

O Cultivador — N.º 110-111 — Abril-maio de 1956 — Ano IX — Escola Agrotécnica do Espírito Santo — São João de Petrópolis — Espírito Santo.

Economia e Finanças — Boletim semestral da Consultoria de Assuntos Econômicos e Financeiros da Secretaria da Fazenda, Produção e Obras Públicas — Ano III — Janeiro-dezembro, 1955 — Aracaju — Estado de Sergipe.

I.B.G.E. — Conselho Nacional de Estatística — VI Recenseamento Geral do Brasil — 1950 — Vol. XII, Maranhão; Volume XIV, Ceará; Vol. XV, Rio Grande do Norte; Vol. XIV, Paraíba; Volume XVIII, Alagoas; Vol. XXI, Tomo 2 — Censo Agrícola e Tomo 3 — Censos Industriais, Comercial e dos Serviços de Minas Gerais; Vol. XXII, Espírito Santo; Vol. XXV, Tomo 3, Censos Industrial, Comercial e dos Serviços de São Paulo.

IPASE — Revista do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — N.º 42 — Março-abril de 1956 — Ano X — D.F. — Brasil.

Jurisprudência e Doutrina — N.º 18 — Abril-maio-junho — Fortaleza — Ceará.

Mensário Estatístico — N.º 58 — Abril de 1956 — Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda — M.F. — Brasil.

Revista de Intendência da Aeronáutica — N.º 53 — Fevereiro de 1956 — Ministério da Aeronáutica — Rio.

Revista de Intendência da Aeronáutica — N.º 54 — Março de 1956 — Ministério da Aeronáutica — Rio.

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Año VI — Octubre — Diciembre — N.º 4 — Montevideo, 1955.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano XIV — N.º 80 — Março-abril de 1956.

SESI no Distrito Federal, do Serviço de Divulgação do Sesi — Departamento Regional no Distrito Federal.

O Solo — Órgão dos Acadêmicos de Agronomia da Universidade de São Paulo — Ano XLVII — N.º único — Piracicaba — Estado de São Paulo.

Visão — N.º 8 — Vol. 8, de 13-4-56 — Rio — Brasil.

Visão — N.º 9 — Vol. 10, de 27-4-56 — Rio — Brasil.

Vida Universitária — Año VII — N.º 66-67 — Enero-Febrero de 1956 — Universidad de la Habana — Cuba.

COLABORAM NESTE NÚMERO

HENRIQUE DE SOUZA GOMES, Membro da Delegação Brasileira à Conferência de São Francisco, realizada em 1945. Delegado Brasileiro a todas Assembléias Gerais das Nações Unidas desde então realizadas. Ex-chefe da Divisão Política e do Departamento Político e Cultural do M.R.E. Exerce atualmente as funções de Secretário Geral do M.R.E.

GEORGES D. LANDAU, Estudante da Faculdade Nacional de Direito e da Escola Brasileira de Administração Pública.

ADRIANO TAUNAY LEITE GUIMARÃES, Médico neuro-psiquiatra do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários; Membro da Comissão Parlamentar sobre Previdência Social do Conselho Nacional de Economia. Membro da Comissão Organizadora do Arquivo Médico Central, designada pelo Presidente da Sociedade Médica do I.A.P.B., trabalhando em cooperação com o chefe médico da Delegacia do I.A.P.B. no D.F., Dr. Enos Saddock de Sá Mota.

Quanto ao Dr. Malcolm Mac Eachern, cuja tese é parcialmente transcrita no texto, é professor de Hospital Administration and Director of Program in Hospital Administration, Northwestern University.

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA, Técnico de Administração do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; Chefe da Divisão de Organização e Métodos do I.A.P.I., Professor da Cadeira de Métodos de Pesquisa na Escola Brasileira de Administração Pública da F.G.V.; Ex-professor de Métodos de Pesquisa e Planejamento dos Cursos de Administração do D.A.S.P. Ex-chefe da Divisão de Documentação do Instituto Brasileiro de Administração da F.G.V.; Ex-professor de Organização e Administração de Pessoal dos Cursos do I.S.P. da Bahia. Curso de Administração Pública na University of Southern California; Curso de Métodos de Pesquisa na University of Michigan.

WALTER RIBEIRO SANCHES, Engenheiro; Curso de Engenharia sanitária na Universidade Harvard, EE.UU. Trabalhou de 1947 a 1949 no Programa do Rio Doce no projeto de construção do sistema de abastecimento d'água. De 1949 a 1952 chefiou a Seção de Saneamento do Programa da Bahia; de 1952 a 1954 chefiou a Seção de Saneamento da Divisão de Engenharia da Superintendência do S.E.S.P.; e de 1954 a 1955 a Divisão de Engenharia dessa Superintendência. Exerce, desde 1955, as funções de Superintendente-Assistente do S.E.S.P. Consultor da Organização Mundial de Saúde, para assuntos de Saneamento para o período 1953-1958.

CELSON DE MAGALHÃES, Economista do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio; ex-Técnico de Administração por concurso do D.A.S.P.; professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; ex-Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

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.

ARY SEIXAS, Oficial Administrativo do Q.P. do D.A.S.P., por concurso; ex-chefe da Seção de Métodos do Trabalho, do Serviço de Racionalização Administrativa, da Divisão de Orçamento e Organização do mesmo Departamento; ex-chefe do Serviço de Racionalização Administrativa, já mencionado, atual Serviço de Organização e Métodos; ex-chefe da Seção de Adaptação e Treinamento, da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. Exerce, presentemente, as funções de redator da Revista do Serviço Público.

COLLEGRAM NESTE MUMERO

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1956

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

MOVIMENTO
DOS
CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO DO D.A.S.P.
ANO LETIVO DE 1955

CURSOS	INSC.	MAT.	TURMAS	APROV.
Estatístico-Auxiliar.....	219	219	2	28
Relações Públicas e Publicidade Admin.....	39	31	1	17
Contabilidade Geral.....	64	52	1	11
Elementos de Matemática.....	587	418	7	32
Português e Redação Oficial.....	705	515	9	108
Geografia Econômica do Brasil.....	462	327	5	70
Fundamentos de Administração Pública.....	94	89	2	26
Elementos de Direito Aplic. Serv. Públ.....	103	98	3	32
Administração e Legislação de Pessoal.....	53	51	1	14
Recrutamento e Seleção de Pessoal.....	33	33	1	14
Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal.....	27	26	1	13
Metodologia da Organização.....	19	19	1	8
Teoria da Organização.....	24	24	1	8
Finanças Públicas e Política Fiscal.....	18	18	1	4
Orçamentos Públicos.....	26	26	1	8
Direito Tributário.....	20	20	1	5
Administração e Legislação de Material.....	13	13	1	5
Merceologia e Tecnologia do Material.....	12	11	1	3
Extraordinário de Inglês.....	699	629	13	44
Extraordinário de Francês.....	330	289	6	34
Extraordinário de Espanhol.....	115	100	2	19
Organização e Métodos.....	59	59	1	20
Economia.....	58	51	1	16
Técnica de Direção.....	62	57	1	34
Técnica de Arquivo.....	42	30	1	13
Organização e Administração de Bibliotecas.....	19	17	1	4
Catálogo e Classificação.....	30	25	1	7
Contabilidade Pública.....	43	37	1	7
Contabilidade Industrial, Comercial e Bancária....	62	47	1	8
Contabilidade Mecanizada.....	26	25	1	4
Legislação de Pessoal.....	119	92	2	54
Elementos de Estatística.....	110	62	2	31
Noções de Direito Const. e Administrativo.....	199	142	3	63
Cursos por Correspondência.....	4.000	800		150
TOTAL.....	8.491	4.452	77	914

OBSERVAÇÃO:

- 1.) As atividades escolares têm um aumento normal de 10%, anualmente;
2. Não foi computado o número de ouvintes permitido pelo Regulamento, num total de 800.

SITUAÇÃO ATUAL: Nos cursos iniciados em agosto, com o término previsto para o fim do corrente ano, as matrículas se elevam a 1.638, não computando um total aproximado de 200 ouvintes.