

Daspa.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NAO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA

44 R
350
RH 54

R. S. P. • VOL. 72 - N.º 1 - p. 1 a 143 • RIO DE JANEIRO • JULHO 1956



ACQUISICION
1911 11 2 A

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

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 Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Augusto de Rezende Rocha



DAS BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XIX

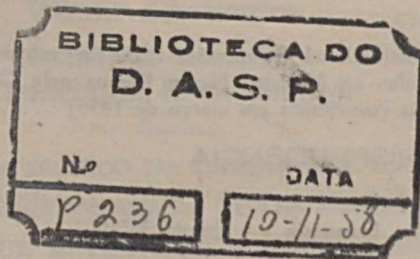
JULHO - 1956

VOL. 72 - N.º 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A Propósito da Simplificação Burocrática	3
SOCIOLOGIA E ADMINISTRAÇÃO	
Juízos e opiniões correntes entre povos latino-americanos e que influem sobre a cooperação técnica — T. Lynn Smith. (Tradução de Maria de Lourdes L. Modiano)	6
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
As empreitadas de obras públicas no Direito Brasileiro — Caio Tácito	15
O agente diplomático — G. E. do Nascimento e Silva	21
Manual de simplificação do trabalho: IV — Planejamento das simplificações — (conclusão) — José Rodrigues de Senna	35
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Produtividade — Celso Magalhães	41
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
O problema da expansão das Áreas locais (aspectos administrativos) — A. Delorenzo Neto	48
DOCUMENTÁRIO	
Reforma Constitucional (Sugestões para a reforma constitucional apresentadas ao Ministro Nereu Ramos pela Comissão Especial de Juristas constituída em março de 1956)	60
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
A Constituição Indonésia — Arnold Wald	101

	Págs.
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Efetivação de professor catedrático interino. Exigência de concurso de títulos e provas	104
Aposentadoria de servidor com vantagem de cargo de chefia. Interpretação do Art 7º da Lei nº 2.188, de 1954	105
Interpretação da Lei nº 1.741, de 1952. Exercício e afastamento de cargo em comissão	106
Acumulação remunerada. Cargo público com cargo de sociedade de economia mista	106
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Contagem de tempo de serviço prestado ao Serviço Nacional de Recenseamento	109
Extranumerário — contratado — transformação em mensalista Lei nº 1.765/52	110
Comissão de Acumulação de Cargos	
Processo nº 13.856-54. Acumulação de cargos de Controlador «S», da P.D.F., com a função de Instrutor, ref. 25 da Universidade do Brasil	113
ACÓRDÃO	
Supremo Tribunal Federal	
Funcionário interino inscrito em concurso com inscrição já encerrada, não fica assegurada a permanência no cargo	115
Ato Administrativo — Revogabilidade — Tempo de serviço — Efeitos — Antiquidade	116
Tribunal de Justiça do Distrito Federal	
Imposto de cessão nos contratos de promessa de venda: sua cobrança indevida pela Prefeitura, com fundamento no Decreto-lei nº 9.626	132
NOTAS	
Discurso de Paraninfo — Beatriz Marques de Sousa Wahrlich	137
Revista das Revistas	141
Publicações recebidas	142
Colaboram neste número	143



A Propósito da Simplificação Burocrática

*C*om o Decreto n.º 39.510, de 4 de julho de 1956, que criou a Comissão de Simplificação Burocrática (C.O.S.B.) e Subcomissões, nos Ministérios, ficou lançada a Campanha de Simplificação.

A C. O. S. B. e as Subcomissões, em articulação com o D. A. S. P., são os órgãos especiais incumbidos da missão de levar avante o programa de recuperação dos serviços públicos federais, no que serão assessorados pelas Seções de Organização, dos Departamentos de Administração.

Graças à circunstância de as Seções de Organização estarem tecnicamente ligadas ao D. A. S. P., através do Serviço de Organização e Métodos, a C. O. S. B., as Subcomissões, as Seções de Organização e o Serviço de Organização e Métodos deverão funcionar articuladamente, constituindo um verdadeiro sistema, a exemplo dos já existentes nos setores de pessoal, material e orçamento.

Logo nos primeiros momentos ficou evidenciado que o êxito da Campanha dependia da Compreensão, boa vontade e habilitação dos chefes imediatos e, também, da atuação de uma equipe de analistas, experimentados em simplificação do trabalho. Evidenciou-se que êsse seria o primeiro problema a enfrentar, pois nada ainda havia sido feito nesse sentido, entre os órgãos da Administração Pública centralizada.

Por isso, a providência básica e imediata seria a de instituir cursos intensivos, para chefes e para formação de analistas, sem o que não seria possível efetivar a Campanha.

Dessa missão incumbiu-se o Serviço de Organização e Métodos, que planejou a realização de cursos especializados, destinados a servidores das Seções de Organização, das Subcomissões e a chefes de seção. Assim, ao mesmo tempo em que se procederia ao lançamento da idéia, procurando favorecer sua aceitação, preparar-se-ia o pessoal necessário à sua efetivação.

Vale destacar que o que mais se espera da Campanha, e que constitui, por assim dizer, sua finalidade, não é somente o incremento da produtividade de suas unidades administrativas e técnicas, e, obviamente, a redução do custo de sua manutenção. Esses resultados práticos e outros, tão ardentemente desejados e que serão certamente perseguidos pelos órgãos responsáveis, não devem ser considerados como objetivos. São simples meios.

E' que sua finalidade se situa em plano mais elevado. Insere suas raízes na própria finalidade do Estado, cujos instrumentos de ação encontram-se no seu aparelhamento administrativo e técnico.

Portanto, a Campanha não deve ser considerada como um movimento inspirado, apenas, em resultados econômicos, com a preocupação de obter maior e melhor aproveitamento de pessoal, material, recursos, espaço e energias, com o que se dão por bem satisfeitas as organizações privadas. No campo das instituições públicas, o aspecto econômico é superado pelos reflexos sociais que a Campanha possa ocasionar.

Do ponto de vista fenomenológico, a Campanha surge aos olhos dos estudiosos como um evento inevitável e previsível. E' a marcha natural de um organismo que se viu forçado a crescer, que foi compelido por condições e circunstâncias múltiplas a expandir-se e a intervir, em escala sempre crescente, e que, para isso, multiplicou os quadros de seus servidores e ampliou a área de sua influência direta.

Esse crescimento insopitável, dotado de um dinamismo incoercível, e que simboliza a admirável vitalidade de nossas instituições públicas, veio, porém, exhibir um quadro de defeitos, até então imperceptíveis: excessos de centralização, descentralizações inadequadas, falta de delegação de competência, ausência de rotinas simplificadas, duplicidade de funções, mau aproveitamento dos recursos disponíveis, etc.

Tais anomalias, inevitáveis, assinaladas em qualquer serviço público civil que se agiganta, irão constituir a preocupação dominante do Sistema Organizador, o qual, bastante prejudicado pela extinção da antiga Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., subsequente à das Comissões de Eficiência ministeriais, vem a custo reconstituindo-se, desde a criação de uma Seção de Organização no Departamento de Administração do Ministério da Justiça — medida depois generalizada aos D. A. dos outros

Ministérios civis — até o recente reforço que lhe é acrescentado pela instituição da C.O.S.B. e respectivas Subcomissões, especialmente criadas para dar ênfase à Campanha de Simplificação Burocrática.

Encarada do ponto de vista cronológico, a providência do Governo suscita divergências. Para uns, a Campanha veio cedo demais, pois não se fez anteceder de uma intensa, sistemática e permanente fase de preparação psicológica. Para outros, surgiu tarde, porque não se aproveitou do entusiasmo e do idealismo contagiantes que se seguiram aos primeiros momentos da implantação do sistema do mérito no Brasil, através da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

De um ou de outro modo, a Campanha terá que prosseguir. A Administração dispõe de um Sistema, a que caberá elaborar um plano e programa de trabalho e promover sua execução, sobretudo porque os resultados da presente Campanha terão que ser consolidados por uma atitude permanente de análise e simplificação, mormente por parte das chefias executivas, dos métodos e normas de trabalho empregados em tôdas as ramificações do serviço burocrático civil.

Justamente por entender que, dentre as funções inerentes à atividade de chefia, a de organizar se situa em plano só igualado pela de treinamento, é que a Revista do Serviço Público, sempre atenta às iniciativas dignas de registro, vem divulgando, desde o número de abril e no presente conclui, o "Manual de Simplificação do Trabalho" que o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, muito acertadamente, fez organizar para orientar os respectivos chefes, na aplicação das técnicas de análise e simplificação do trabalho.

Na oportunidade, portanto, do lançamento de tão meritória Campanha, a Revista do Serviço Público chama a atenção de seus leitores, e principalmente a dos chefes, que a seu ver devem ser os principais executores da mesma, para o referido Manual — trabalho de valor inegável pela clareza e objetividade com que põe ao alcance de todos os chefes a técnica de simplificação, e cuja eficácia já foi comprovada na prática, conforme esta Revista dará testemunho, publicando, a seguir, os resultados do primeiro "Programa de Simplificação do Trabalho a Cargo dos Chefes", levado a efeito pela Divisão de Organização do I. A. P. I.

Juízos e Opiniões Correntes entre Povos Latino-Americanos e que Influem sobre a Cooperação Técnica

T. LYNN SMITH

(Tradução de *Maria de Lourdes Lima
Modiano*)

PRINCIPIEMOS esta palestra com um breve comentário sobre o que, a meu ver, constitui o elemento preponderante de nossa mentalidade, e sobre os juízos e opiniões que nos orientam, quando porventura somos chamados a trabalhar, em nossa pátria ou no exterior, com pessoas de outras terras. Será que os norte-americanos usam tipo especial de "óculos" que dá uma deformação particular aos conceitos e idéias que encontramos em diferentes países ou entre estudantes e pessoas que vêm trabalhar conosco? Pessoalmente, acredito que sim. Nossa tendência é para ver tudo, tudo avaliar através dos "óculos da classe média". Poucos dentre nós chegam a adquirir a mentalidade de pessoa "fidalga", sendo ainda mais impossível, para nós, acomodarmo-nos ao modo de ver de quem vive uma existência de simples criatura, como a que prevalece na maior parte da população de tantas partes da Terra. Afirma-ria, outrossim, que a extraordinária importância das atividades da classe média foi o fator principal que fez deste país o que ele é e, daí, a mentalidade que é peculiar a essa classe se haver tornado a nossa característica mais expressiva.

Já que são tão numerosas e variadas as definições e descrições de "classe média" e do seu *status*, talvez seja melhor que esclareça o que penso a respeito. Pessoa de classe média, ao meu ver, é quem exerce integralmente as três funções econômicas básicas. Como no caso de um administrador de pequena fazenda rural — talvez quem mais tenha concorrido para dar forma e substância à característica nacional que ora me proponho estudar — trata-se de quem exerce ao mesmo tempo as funções de capitalista em escala moderada, de empresário e administrador, e de trabalhador. Parte dos proventos oriundos da combinação dessas atividades na empresa agrícola corresponde aos juros sobre o capital investido na fazenda ou empregado no seu custeio; outra parte decorre do que ganhou com suas atividades administrativas ou de gerência, e ainda outra equivale ao salário a que faz jus por seu trabalho rural. Deduz-se, logicamente, que tal homem terá em alta conta o direito da propriedade privada. Nunca alegará que essa propriedade foi roubada às massas. Nem tampouco, conhecendo por experiência própria o tempo, a ener-

gia, as provações e tribulações inerentes ao trabalho rural, pensará em menosprezar a contribuição dada pela administração ao processo produtivo. Finalmente, proclamará a dignidade do trabalho humano e lutará constantemente por sua proteção, bem como pela adoção e aperfeiçoamento de métodos que reduzam a mão de obra. Para êle, o trabalho manual jamais será um labéu indicador de condição servil ou semi-servil. Sentir-se-á horrorizado ao ver a maneira porque o trabalho é desperdiçado (literalmente: jogado fora) nas sociedades em que não domina a mentalidade de classe média. Permitam-me, pois, que reitere o que já disse: nosso ideário de classe média constitui uma espécie de óculos através dos quais apreciamos a vida e o trabalho em outras partes do mundo.

GRANDE VARIABILIDADE EM OPINIÕES E JUÍZOS DE VALOR

Volvendo agora ao nosso propósito inicial, o primeiro fato que nos compete ter sempre em mente é a tremenda variabilidade que se observa com referência a juízos e opiniões correntes em meio àqueles com que lidamos em várias regiões da América Latina. É inevitável que tal aconteça. Trata-se de vinte países distintos. Cada um dêles se caracteriza por um conjunto de condições geográficas e de recursos naturais particulares. Nenhum dêles recebeu, seja dos índios, dos conquistadores europeus, dos escravos africanos ou dos imigrantes mais recentes (inclusive, em várias partes importantes, vultosos contingentes asiáticos) exatamente a mesma herança social e cultural. As diferenças a serem observadas entre alguns dos países hispano-americanos, tais como Nicarágua e El Salvador, Colômbia e Equador, Bolívia e Chile, ou mesmo entre os mais opostos, tais como o México e a Argentina ou Honduras e Uruguai, não serão naturalmente de igual envergadura das que existem entre o gigantesco Brasil e qualquer dos países hispano-americanos. Também não se comparam com as que existem entre o Haiti e o Brasil ou entre o Haiti e qualquer outra parte da América espanhola. A despeito de tudo, são consideráveis. Muitas das idéias dê maior significação ou estereotípias, com que nos deparamos em qualquer nação, diferem substancialmente das que se encontram nos países vizinhos. Além disso, dentro de cada um dêsses países, observa-se grande variação. Em questão de valores, como em tantos outros aspectos, à medida que se passa dos núcleos de colonização alemã, polonesa e italiana, no Sul do Brasil, para as fazendas de café em São Paulo, para as fazendas de gado em Minas Gerais e Bahia, para as plantações de cana de açúcar de Pernambuco e para as povoações ao longo do rio Amazonas, é quase como passar-se de um mundo para outro. E na Colômbia, a mentalidade da população em Narino parece inteiramente diferente da dos resistentes habitantes de Antióquia e Caldas, ou mesmo dos de outras partes da República, tais como Boyaca ou Madalena. Semelhantemente, a mentalidade dos brancos, índios e mestiços, que vivem nas encostas das altas montanhas, é completamente diversa da dos negros e mulatos que vivem nas baixadas, ao longo do litoral ou nas várzeas quentes e úmidas. Ademais, os juízos e opiniões correntes entre os membros das famílias tradicionais, comuns à pequena elite, pouca semelhança apresentam com os dos peões e colonos nas grandes proprieda-

des, ou ainda com os dos pequenos proprietários e agregados, que vegetam nos vales e planícies do litoral. Sem dúvida alguma, são de esperar-se essas grandes variações e é o que há de encontrar o observador que viaje um pouco ao sul e a leste do Rio Grande.

JUÍZOS E OPINIÕES LIGADOS AO SISTEMA DE CLASSE

Provavelmente dos ideários que prevalecem em toda a América Latina, e com os quais se torna necessário que nos familiarizemos se vamos trabalhar na América espanhola ou no Brasil, ou com pessoas vindas desses países, o mais importante é o que diz respeito ao sistema de classes. Os espanhóis e portugueses que vieram procurar fortuna no Novo Mundo, estavam, desde o início, imbuídos da idéia de conseguir quem trabalhasse para eles em suas terras e minas. Como não se ignora, tiveram todo êxito na consecução desse objetivo básico. Do México ao Chile e Argentina, pela força de suas armas e mercê de suas táticas militares, os europeus depressa se firmaram como uma pequena elite de senhores, vivendo no luxo, à custa do labor dos nativos que eles organizaram em turmas de trabalho, que receberam em *encomienda* virtualmente como servos, ou capturaram e acorrentaram como escravos. É provável que a distinção entre essas três categorias — trabalhadores aliciados, índios mantidos em “*encomienda*” e escravos — tenha sido mais aparente que real. Seu verdadeiro *status*, as grilhetas em que os mantinham, as opressões a que estavam sujeitos e a existência miserável a que se viam reduzidos, pouco diferiam das condições dos escravos negros, desde cedo importados da África para preencherem a escassez de mão de obra. O resultado foi praticamente o mesmo em quase toda a América Latina. A sociedade ficou nitidamente dividida em um pequeno grupo de aristocratas, no ápice ou quase no ápice da pirâmide social, e uma grande massa de trabalhadores servis ou semi-servis, na base. As poucas famílias que constituíam os primeiros logo se tornaram proprietárias de vastas extensões das melhores terras, enquanto os últimos — a maioria — eram forçados a arrancar uma parca subsistência da cultura das piores glebas — pequenos tratos que mal lhes bastavam — e nas poucas horas, durante a semana, em que não eram chamados a trabalhar nas propriedades dos senhores. Fazia-se sentir, ostensivamente, nessas sociedades agrícolas, a falta de algo que se assemelhasse à categoria dos pequenos fazendeiros — uma classe média forte — destinada a preencher a larga fenda que se formara entre as camadas mais baixas e as mais altas da pirâmide social. Essa afirmativa é verídica no que concerne às colônias hispano-americanas, onde os conquistadores se estabeleceram em novos centros administrativos, de onde exerciam seu domínio, como proprietários absenteístas, sobre as massas conquistadas e os escravos importados, nas plantações ou nas minas; aplica-se, também, ao Brasil colonial, onde os aristocratas estabeleciam suas mansões e sedes de poder no centro das respectivas propriedades e, dali, exerciam suas prerrogativas principescas sobre vastos domínios e sobre uma multidão de escravos e dependentes. Algumas gerações de trabalho forçado bastaram para despír os membros da classe inferior de toda possibilidade de melhorarem a própria situação e para transformar em instituição a condição elevada dos senhores.

Assim, a sociedade latino-americana depressa se dividiu numa pequena elite afortunada, altamente educada, branca, aristocrática, para a qual nada era bom demais, e numa massa de trabalhadores agrícolas, humildes, miseráveis, doentes, de côr ou de raça mista. Embora centenas de milhares de elementos mais depauperados da classe inferior tenham recentemente emigrado para as cidades e metrópoles em rápido desenvolvimento, o fato não modificou radicalmente o sistema de classes. Apenas transformou uma parte da classe inferior num proletariado urbano e degradado. Contudo, o fato de muitos milhares de imigrantes europeus se haverem estabelecido em cidades latino-americanas, tais como Buenos Aires, Santiago, Havana, Rio de Janeiro e São Paulo, muito concorreu para desenvolver entre êles um genuíno espírito de classe média o mesmo se pode dizer de certos distritos rurais, como os do sul do Chile, sul do Brasil e algumas partes da Argentina, para as quais os imigrantes foram atraídos.

DESDÉM PELO TRABALHO MANUAL

Era natural que tal sistema de estratificação social gerasse e firmasse juízos e opiniões relativamente ao comportamento humano e às relações sociais. Mais notáveis ainda são os que ficaram — e continuam a ser — quase universalmente aceitos a respeito do trabalho e esforço humanos.

Por tôda a América Latina, o trabalho manual, o trabalho físico de qualquer natureza, atividades que tenham sido encargo de escravos ou de peões — são considerados como estigma de uma condição social servil ou semi-servil. Quem não se resignar com a vida de membro das classes inferiores, terá que evitar êsse tipo de trabalho como uma praga. É possível mesmo que quanto mais precário fôr o direito a uma situação um tanto acima das massas, maior será o esforço de o indivíduo abster-se de qualquer atividade tão degradante.

Tais idéias, profundamente arraigadas na maioria e universalmente aceitas, são, naturalmente, quase impossíveis de erradicar. Por exemplo, um visitante oficial dos Estados Unidos, que pessoalmente bater alguns cravos numa nova via-férrea, colocando os que o rodeiam na obrigação de fazer o mesmo, não estará atentando contra os preconceitos vigentes: estará apenas expondo ao ridículo, aos olhos do povo, os funcionários latino-americanos que o acompanharem e talvez mesmo arriscando-os a uma derrota nas urnas. Tais preconceitos também constituem imensa barreira à propagação, entre os agricultores latino-americanos, de técnicas e métodos agrícolas — o *Know-how*, de que tanto se ouve falar — que tornam o agricultor norte-americano invejado em tantas partes do mundo. Sei, por exemplo, de uma grande área na Colômbia, onde a simples aplicação de princípios elementares de seleção de sementes teria provavelmente mais do que duplicado a produção de batatas — seu produto básico. Quando externei essa idéia a um amigo, homem com curso universitário, dono de uma das maiores propriedades ou fazendas da área, pretextou êle que era desperdício a plantação das batatas maiores. Retruquei, naturalmente, que as batatas a semear deveriam ser cortadas para plantio. Após outras objeções, no sentido de que alguns pedaços não teriam “olhos” e, portanto, quem cortasse as batatas, não teria boa produção, passei a dar uma

demonstração de como se fazia nas principais áreas de cultura de batatas nos Estados Unidos. Trouxeram-me algumas batatas e mostrei-lhe como cortá-las. Mandou chamar o irmão que era administrador da fazenda, para que fizesse a mesma demonstração na presença dele. A seguir, o irmão mandou chamar o feitor e pediu-me que fizesse mais uma vez a demonstração de como cortar as batatas. Finalmente, o feitor mandou chamar dois peões e tive de repetir o processo para os mesmos. Quando terminou, cada um dos peões cortou algumas batatas sob a minha inspeção mas só depois de havermos chegado no nível do trabalhador, é que alguém, a não ser eu, pegou na faca.

O problema fundamental suscitado por tais idéias com respeito ao trabalho manual e associado à nossa cooperação técnica com a América Latina é, naturalmente, saber como pode a realização de tarefas comuns na fazenda tornar-se socialmente aceitável para quem não seja tido e conhecido como de condição inferior. Se êsse obstáculo básico puder ser sobrepujado, tudo mais será relativamente simples.

USO DESREGRADO DA MÃO DE OBRA

Intimamente associada à noção de que o trabalho manual é degradante, surge a idéia que considera a mão de obra como de tão pequeno valor ou resultado que pode ser incrementada ao máximo no processo produtivo. No Brasil, particularmente, como, aliás, em muitas outras partes da América Latina, ouve-se eternamente o clamor sobre a "falta de braços". Essa queixa tem sido tão universal nestes quatro séculos que cheguei a chamá-la de "estribilho" do Brasil. Contudo quer pelos meus padrões, quer pelos vossos, o que não há no Brasil e em outras partes da América Latina é escassez de mão de obra. A mão de obra é a única coisa que, no processo de produção, se gasta desregradamente. É, praticamente, jogada às urtigas. Com exceção das atividades pastoris, a terra sem dúvida não é usada extensivamente. O sistema de grandes propriedades a cargo de administradores ou mesmo a cargo de feitores, visitadas esporadicamente pelos proprietários absenteístas, faz com que as atividades de administração se reduzam quase ao mínimo. O capital é usado tão parcimoniosamente, que mesmo os instrumentos ou implementos mais rudimentares, para não falarmos dos animais de tração ou outras fontes de energia, são muito raros. Homens e mulheres trabalham as mais das vezes com as próprias mãos, e, na maior parte da América Latina, chega a ser inacreditável a soma de esforços humanos utilizados na produção de uma tonelada de açúcar, de uma saca de café, de um saco de feijão ou de um quintal de trigo ou de milho, ou na de uma unidade de qualquer outro produto. E aí está por que as idéias e práticas vigentes, relativamente à mão de obra e ao seu papel no processo produtivo, demonstram que o volume do produto jamais poderá ser assás grande, a fim de que possa dividir-se em parcelas apreciáveis por entre os que participaram de sua produção. Certo essas idéias determinam, em última análise, que o padrão de vida para todos, com exceção de alguns membros da elite, seja extremamente baixo, muito mais próximo do nível da simples subsistência vegetativa do que qualquer um de nós há de pensar ou sentir seja necessário, sobretudo quando tivermos chegado a apreciar as qua-

lidades excelentes dos humildes habitantes, de distritos rurais da América Latina. Eis aí outro valor básico, de suma importância, em conexão com a cooperação técnica.

REBAIXAMENTO SOCIAL E PESSIMISMO CONSEQUENTE

Igualmente ligado à natureza da estrutura de classe em toda a América Latina, pelo menos na minha opinião, é o que se poderia denominar *espírito de resignação* — concepção profundamente pessimista da vida, aceitação generalizada da idéia de que certas coisas que funcionam admiravelmente bem nos Estados Unidos, no Canadá ou em país europeu, fracassariam completamente no Brasil, na Colômbia ou em outra qualquer parte da América Latina. Não quero dizer, naturalmente, que todos os habitantes dos países latino-americanos estejam imbuídos de tais idéias; o que desejo indicar é que esse tipo de pensamento está muito disseminado entre as pessoas das classes com que lidamos. É provável mesmo que seja mais comum do que seria necessário e é algo que temos de enfrentar se formos trabalhar com latino-americanos. A base sociológica dessa mentalidade pessimista é um tanto complexa, mas cuido que todos concordarão comigo à medida que delinear meu pensamento a respeito. Para fazê-lo, traçarei um confronto entre as condições da América Latina e as dos Estados Unidos.

Como todos sabem, existe em nosso país pronunciada tendência no sentido da diminuição do número de filhos por família, à proporção que se ascende na escala social. É provável que o velho refrão “o rico ganha fortuna e o pobre ganha filhos” seja uma das generalizações bio-sociais mais rigorosas que até hoje se externaram em nosso país. Pois, em grande parte, os que têm ocupado cargos bem remunerados, de poder e de responsabilidade em nossa economia, os membros da classe média superior ou mesmo os da camada inferior das classes abastadas não lograram gerar filhos em número suficiente para que fôssem substituídos. Em contraste marcante, os que se encontram bem em baixo na escala social geraram muito mais filhos do que seria necessário para que o número se mantivesse constante. Aliado a isso, verificou-se rápida expansão em nosso sistema econômico-social, seguida de uma ampliação do número de cargos altamente cobiçados, tanto no comércio como na indústria. Todos esses fatos, aos quais se devem acrescentar as vantagens peculiares de nosso sistema educacional, contribuíram para uma rápida ascensão, na escala social, de milhões de concidadãos. Aliás, temos sempre a esperança de que nossos filhos venham a situar-se na sociedade em nível ainda mais elevado do que os seus pais. Ora, parece-me que esse conjunto de condições é a explicação básica da visão otimista de vida, que caracteriza o nosso povo.

Consideremos, por outro lado, como atuam, nos países latino-americanos, esses mesmos fatores. Quase sem exceção as sociedades desses países alicerçaram-se numa economia agrícola ou pastoril, exclusivista e absorvente, as mais das vezes de um tipo elementaríssimo ou primitivo. (É provável que mais da metade dos povos da América Latina esteja ganhando hoje a vida por um sistema de técnicas agrícolas ou de lavoura muito mais primitivas do que as que eram usadas pelos egípcios nos primórdios da História). Até a época da segunda guerra mundial, o aumento de posições importantes no comércio,

nos transportes e na indústria, era inexpressivo em comparação com o crescimento das populações. Uma geração nova encontrava poucas oportunidades a mais, nas camadas superiores da escala social, que a geração precedente. Por outro lado, não existem, na América Latina, as divergências que se observam nos Estados Unidos e em grande parte da Europa nos índices de natalidade. Os ricos e de posição têm tantos filhos (senão mais) quanto os das classes menos favorecidas. (E, em todos os níveis, o índice de reprodução é excepcionalmente alto, como se evidencia pelo fato de o coeficiente de natalidade hoje, em toda a América Latina, ser aproximadamente duas vezes mais alto do que o que suscita tão rápido crescimento demográfico em nosso país). Ademais, os membros das classes superiores conseguem, sem dúvida, que proporções muito mais altas dos seus filhos se livrem do efeito das doenças e da subnutrição do que as massas empobrecidas e sem instrução. A idade do casamento chega cedo e as gerações se sucedem com notável rapidez. O resultado é que o orgulhoso chefe de uma família conhecida não deixa apenas um ou dois descendentes para substituí-lo depois da morte. Antes de morrer, estará talvez rodeado por uma centena de filhos, netos e bisnetos, todos eles lutando desesperadamente para manter as aparências da classe em que nasceram. Se a fortuna da família fôr em propriedades, como em geral é o caso, menos de um século bastará para pulverizar os mais vastos patrimônios; e se a divisão legal não fôr feita, como muitas vezes acontece, a utilização dessas propriedades cedo poderá ficar paralisada devido à impossibilidade de chegarem a entendimentos práticos centenas de co-proprietários distribuídos por quatro ou cinco gerações. Tudo isso desencadeia forças exatamente opostas às que contribuíram, nos Estados Unidos, para a rápida ascensão na escala social. Na América Latina, as pressões vêm de cima e empurram para baixo grande número de pessoas. Em qualquer cidade latino-americana, encontrar-se-ão milhares de pessoas que, na aparência, pertencem à classe média. Comparados com pessoas da classe média, nos Estados Unidos, suas rendas não são maiores, seu trabalho em diferentes profissões e suas atividades burocráticas ou de qualquer outra espécie não diferem largamente, nem seus lares serão melhores ou seus níveis de vida, mais altos. Mas esses latino-americanos descendem de antepassados que outrora constituíram a elite dessas sociedades. Não estão absolutamente satisfeitos com a disparidade entre o nível em que nasceram, ao qual se sentem com direito, e aquele a que têm de acomodar-se forçadamente. A despeito de tudo, nem sempre as coisas lhes saem à feição, de forma que muitos em cada geração, acham a vida progressivamente mais difícil. Acredito ser esta a explicação da idéia generalizada de que é vã a tentativa de empreendimentos novos na América Latina. E, seja como fôr, essa atitude pessimista torna-se um elemento que importa enfrentar quando se ensaia qualquer cooperação técnica.

OS LATINO-AMERICANOS: GENERALIZADORES

Outro ponto que convém têmos em mente é que latino-americano educado, com o qual vamos entrar em contato, será certamente menos um especialista e muito mais um homem de cultura geral, que o seu congênere nos Estados Unidos. Num empreendimento em cooperação, o latino-americano terá informações, embora superficiais, de muitos campos do conhecimento,

saberá alguma coisa sobre atividades e setores profissionais, a respeito dos quais qualquer um de nós não terá a menor familiaridade. Por outro lado, suas idéias acerca de qualquer especialidade serão provavelmente falhas em muitos pontos que consideramos fundamentais. Seu âmbito mais vasto de idéias resulta, naturalmente, do sistema educacional de que participou e das atividades multiformes em que se empenhou depois de adulto. Raro, na verdade, é o latino-americano educado que pode ganhar a vida ou que a ganha com um só emprêgo ou profissão, ano após ano; e uma das primeiras coisas que aprendeu um especialista nosso enviado à América Latina, suponhamos que fôsse um técnico ou cientista em questões agrícolas, é que ele também/teve de tornar-se um generalizador. Qualquer que seja o ramo de especialização, para ter êxito em seu trabalho, cumpre que ele dedique a maior parte do tempo a problemas ou atividades que seriam consideradas completamente fora de sua alçada nos Estados Unidos.

CRENÇA NA INUTILIDADE DE PLANOS A LONGO PRAZO

Finalmente, rematando estas observações, desejo referir-me a outra idéia tão generalizada em toda a América Latina que deve ser incluída entre os "fatos básicos da vida" para quantos entre nós venham a trabalhar com latino-americanos. É o que se caracterizaria como uma convicção arraigada, quase fatalisticamente firmada, com referência à inutilidade de qualquer empreendimento a longo prazo, pela certeza de que as realizações se devem concretizar rapidamente, sob pena de completo malôgro.

Esta idéia, sem dúvida, é a conclusão, inevitável, que deriva de experiências, íntimas e diretas, com os processos políticos vigentes nos países latino-americanos. Desde os primórdios, a concentração da propriedade e do contrôle territorial; o latifúndio; a divisão da sociedade em dois grupos: uma reduzida elite e a massa colocada na base da escala social; o absenteísmo (os grandes proprietários residindo nas capitais); bem como o contrôle político por parte de alguns privilegiados, colocaram numa verdadeira camisa de força os governos estaduais e municipais. Em virtude de dispositivos constitucionais, que proíbem os habitantes dos Municípios de lançarem qualquer impôsto territorial, os membros das classes superiores privaram as massas rurais da população do uso do método experimentado e comprovado de congregar esforços locais com o fim de prestar os serviços de que têm necessidade. A terra é um refúgio para o capital dos proprietários absenteístas e o povo nas comunidades rurais tem de sofrer a falta de escolas, de proteção, de serviços médicos e sanitários, de estradas e pontes, etc. A iniciativa e responsabilidade locais são praticamente inexistentes. Tudo deve vir da capital e do governo federal. Daí, inevitavelmente, serem os latino-americanos com que lidamos favoráveis ao regime que estiver no poder. Se houver uma revolução do tipo latino-americano ou qualquer outra mudança no governo, imediatamente passarão à categoria de decaídos e seus lugares serão tomados pelos parentes e aliados políticos dos líderes que conquistaram a situação.

Como é bem sabido, golpes e revoluções se sucedem com regularidade quase cronométrica em muitos desses países. Mesmo, porém, quando não há queda violenta de um regime, não existe garantia de estabilidade nos cargos

governamentais. As mudanças ministeriais acarretam modificações no pessoal quase tão drásticas, em muitos casos, como as que acompanham a deposição de uma facção por outra, pelo processo que é denominado revolução nos países latino-americanos. A efervescência subterrânea das facções é característica das capitais nacionais. É mesmo a atividade principal de grande número de pessoas das classes superiores e provoca numerosas modificações. Em muitos desses países é quase impossível encontrar-se um homem de classe superior, com mais de 40 anos de idade, que não seja ex-ministro da Agricultura, da Educação, da Fazenda ou de alguma outra pasta. Em um país que visitei periodicamente nestes últimos 12 anos, algumas vezes até mesmo duas vezes por ano, nunca encontrei o mesmo homem como ministro da Agricultura em duas visitas consecutivas. Nas várias Divisões do Ministério, as modificações são quase tão rápidas e raro é encontrar-se alguém que tenha ocupado o mesmo cargo por mais de cinco anos. A frequência com que essas modificações ocorrem é considerada inevitável.

O estudante latino-americano que vem para os Estados Unidos, enviado por qualquer motivo pelo seu governo, não pode ter razoável certeza de que continuará a receber os recursos com que conta para o seu período de estudo.

O chefe de um Departamento, que visita este país, talvez já não o seja mais quando voltar ao cabo de alguns meses. O Ministro que nos visita talvez não continue ministro muito depois de regressar. O técnico que vem para treinamento, talvez pouca oportunidade tenha para aplicar o que aprendeu, no cargo do qual se afastou. A certeza de muitas modificações, rápidas e drásticas, é a única coisa com que podem contar.

Isto pôsto, adquire-se a convicção de que se faz mister realizar algo que produza resultados concretos rapidamente. Se os empreendimentos só podem amadurecer dentro de 15, 10 ou mesmo 5 anos, bem poucos poderão arriscar-se aos mesmos. Ninguém, por outro lado, deve pretender diferir a aprovação de trabalhos de um antecessor, familiarizando-se antes com os seus planos e políticas, a fim de lhes dar andamento em seguida. Todos devem começar do princípio e formular novos projetos. Cumpre-lhes descobrir meios e modos de chegar a realizações monumentais durante o seu curto exercício no cargo. Alguns mais afortunados talvez cheguem a ver secar a tinta dos projetos que conceberam antes de ir engrossar o número dos "ex". Poucos, no entanto, serão tão fátuos a ponto de pretender dispensar mais que um fingido interesse por planos e programas a longo prazo.

Em conclusão, desejo declarar especificamente que, nesta palestra, me concentrei nos aspectos da problemática do tema. Centenas de juízos e opiniões que partilhamos com os latino-americanos, em grande parte como resultado de nossa herança européia comum, não foram aqui examinados.

As Empreitadas de Obras Públicas no Direito Brasileiro

CAIO TÁCITO

Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal.

(Relatório sobre o tema constante da ordem do dia do X Congresso Internacional de Ciências Administrativas)

I

O regime jurídico da empreitada de obras públicas, no Brasil, deve ter em vista, inicialmente, a discriminação da competência legislativa, fixada na Constituição, em decorrência dos princípios federativos.

Embora inscrito, entre os assuntos afetos à União, o de legislar sobre direito civil e as normas gerais do direito financeiro (art. 5.º, n.º XV, alíneas a e b), o sistema de execução dos serviços públicos obedece, ainda, à legislação dos Estados e Municípios, de acordo com os poderes reservados a essas pessoas jurídicas de direito público interno (Constituição, art. 18 e 28).

Lembra RUI CIRNE LIMA (*Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, 2.ª edição, p. 181), que já o art. 10, § 8.º, do Ato Adicional (1834), atribuía competência às Províncias, sob o Império para “legislar sobre obras públicas” que não pertencessem à administração central. Proclamada a República, conservaram os Estados — membros a antiga prerrogativa provincial, legislando sobre a matéria em causa.

O estudo completo do tema conduziria, assim, ao exame comparativo não somente das vinte Constituições estaduais, como dos numerosos atos legislativos dos Estados e Municípios, relacionados com os contratos administrativos e o regime financeiro da despesa pública.

Não parece, no entanto, que a tentativa de súmula dos princípios gerais da empreitada de obras públicas, no direito nacional, reclame a indicação minuciosa das normas federais, estaduais e municipais.

Poder-se-á adotar como paradigma, sem margem apreciável de erro, a lei federal que exprime as tendências dominantes do direito administrativo brasileiro, reproduzidas, em sua essência, nos demais planos da organização político-administrativa.

As respostas ao questionário serão, portanto, dadas com apoio nos preceitos legais da União, acessoriamente complementados, quando aconselhável, pela remissão ao direito local.

II

A empreitada de obra pública é um contrato administrativo, em virtude de seu objeto, uma vez que se destina a atender à execução de um serviço público, ou a um fim de interesse geral.

ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA assinala, como elementos essenciais à obra pública:

- a) a natureza da Obra a ser feita ou a construir-se;
- b) que seja custeada, ou executada, pelo poder público, ou a sua ordem;
- c) que se destine a atender ao funcionamento de um serviço público, ou tenha em vista um interesse geral ou público. (Aspecto do contrato de empreitada, 1955, p. 150).

No mesmo sentido, com pequenas variações, o ponto de vista de TEMISTOCLES CAVALCANTI (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, p. 375), J. GUIMARÃES MENEGALE (*Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.^a edição, vol. II, p. 207), J. MATTOS DE VASCONCELLOS (*Direito Administrativo*, vol. II, p. 114).

Esse contrato administrativo rege-se, ao mesmo tempo, por normas de direito privado e de direito público, segundo a regra geral do art. 766, do *Regulamento Geral de Contabilidade Pública*, assim redigido:

“Os contratos administrativos regulam-se pelos mesmos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acôrdo de vontades e ao objeto, observadas, porém, quanto à sua estipulação, aprovação e execução as normas previstas no presente capítulo.”

A empreitada, como contrato de direito privado, está disciplinada nos arts. 1.237 a 1.247 do Código Civil. A empreitada de obras públicas subordina-se, ainda, a normas especiais que podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos básicos:

- a) obrigatoriedade de concorrência pública, ou administrativa, salvo casos especiais;
- b) celebração por autoridade competente para o empenho da despesa;
- c) caução real em dinheiro, títulos públicos ou, excepcionalmente, mediante hipoteca de bens imóveis;
- d) estipulação na presença de funcionário público competente, observadas as cláusulas essenciais exigidas em lei;
- e) aprovação pelo Ministro de Estado ou dirigente de órgão dotado de personalidade jurídica própria;

- f) publicação no órgão oficial;
- g) registro pelo Tribunal de Contas;
- h) pronunciamento do Congresso Nacional, no caso de recusa do registro pelo Tribunal de Contas.

Os contratos de empreitada de obra pública são, ainda, regulados pelas normas permanentes estabelecidas nos "Cadernos de Obrigações", de que é exemplo, no Distrito Federal, o Decreto Municipal n.º 12.172, de 31 de julho de 1953.

Entre as formas de execução que se aproximam da empreitada de obra pública devem ser indicadas a *administração contratada*, a *tarefa* e o *ajuste*. Na primeira, quem se encarrega da execução da obra concorre apenas com o seu trabalho, cabendo à administração os encargos da mão de obra e dos materiais de construção. A segunda consiste na execução da obra, a título precário, por meio de tarefeiros escolhidos a critério da administração. Existente, no Brasil, desde o Decreto número 2.922, de 10 de maio de 1862, entrou em declínio, até ser restaurada, em normas permanentes de lei orçamentárias, a partir de 1924. A sua adoção é feita em obras de valor limitado e de natureza tecnicamente simples. A terceira é a modalidade de atribuição sumária de tarefas, em obras de reduzido valor e a título precário.

Além da fiscalização administrativa, os contratos de obras públicas ficam sujeitos, como as demais formas de atividades administrativas, ao controle jurisdicional, exercido por intermédio do Poder Judiciário que, no regime brasileiro, obedece ao sistema da unidade de jurisdição.

O controle de legalidade é feito, portanto, em duplo grau :

1.º) *durante a formação do contrato*, pelo registro obrigatório no Tribunal de Contas, visto que, segundo o artigo 77, § 1.º, da Constituição Federal, "os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas";

2.º) *após a conclusão do contrato* mediante decisão jurisdicional, de acordo com a competência específica do Poder Judiciário para apreciar "qualquer lesão de direito individual" (Constituição, art. 141, § 4.º).

Feitas essas observações preliminares, passo a esclarecer os itens constantes do questionário proposto pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

III

1.º) Em princípio, os contratos administrativos que interessem à receita ou à despesa pública devem ser precedidos de concorrência pública ou administrativa (art. 765 do *Regulamento Geral de Contabilidade Pública*). Em casos especiais, a lei dispensa a exigência, quando se trata de obras urgentes, de valor diminuto, ou quando não acudirem proponentes à concorrência (art. 51 do *Código de Contabilidade Pública*).

2.º, 3.º, 4.º e 5.º) A obrigação de concorrência pública ou administrativa é estabelecida segundo limites do valor financeiro do contrato, determinados em lei, ou atos normativos acessórios.

A concorrência pública, aberta mediante edital público, divulgado no órgão oficial, é acessível a todos os que satisfizerem as exigências técnicas e financeiras, inclusive quanto à idoneidade e aptidão dos concorrentes. No edital de abertura da concorrência constará, além da indicação do serviço, o critério de julgamento, valor da caução, data e local da realização do ato e prazo máximo de execução do contrato.

A concorrência administrativa é feita mediante coleta de propostas entre empreiteiros previamente inscritos na repartição competente, observadas as demais condições inerentes às concorrências públicas. É, em suma, uma concorrência restrita aos candidatos escolhidos pela administração.

6.º) Não há restrições aos participantes às concorrências públicas, senão em virtude das condições de idoneidade técnica ou financeira, estabelecidas no edital ou em normas permanentes. Segundo a natureza do serviço, poderão ser exigidas garantias especiais de defesa do interesse da administração.

7.º) A outorga da empreitada é regulada, nos Estados e Municípios, pela legislação local e, nos organismos descentralizados (autarquias, sociedades de economia mista, empresas incorporadas ao patrimônio nacional, etc.), segundo o seu regime jurídico peculiar.

8.º) As concorrências públicas são precedidas de editais divulgados no órgão oficial e na imprensa. O julgamento das propostas é, usualmente, feito após a abertura pública das propostas, com a assistência dos interessados. Também são públicas as sessões do Tribunal de Contas, por ocasião do registro dos contratos, cujo teor é obrigatoriamente publicado no órgão oficial.

9.º) O julgamento da concorrência é ato discricionário da administração que poderá deixar de escolher qualquer dos proponentes, segundo a conveniência do serviço. Na escolha definitiva do empreiteiro está, porém, a autoridade administrativa vinculada aos princípios legais e às normas específicas estabelecidas nas instruções de serviço e no edital da concorrência. Dispõe, a respeito, o art. 51, § 1.º, do Código de Contabilidade Pública da União:

“Verificada, em primeiro lugar, a idoneidade dos concorrentes, será escolhida, salvo outras razões de preferência antecipadamente assinaladas no edital, a proposta mais barata, que não poderá exceder de 10% os preços correntes da praça.”

A proposta do concorrente deve observar a forma de execução do serviço constante do edital. A aceitação de outra solução técnica somente será possível, mediante anulação da concorrência aberta, instituindo-se nova concorrência nos moldes que forem admitidos pela administração.

10.º) O *Código de Contabilidade Pública da União* e o respectivo *Regulamento Geral* foram baixados em 1922, tendo sofrido alterações posteriores. Estando obsoletas muitas de suas disposições, o Poder Executivo tem o propósito de apresentar projeto de lei, no sentido de ser elaborado, pelo Congresso, novo ato legislativo. Há, a respeito, anteprojeto recentemente organizado por uma comissão de técnicos.

11.º) Sim. Perante os juízes e tribunais judiciais. As concorrências, como as demais fases constitutivas do contrato poderão ser anuladas no todo,

ou em parte. A indenização eventual por ato ilícito da administração regular-se-á pelos princípios da responsabilidade civil do Estado. Nenhuma rescisão de contrato, que importe indenização, poderá ser feita, nos serviços federais, sem prévia autorização do Congresso Nacional (art. 798 do *Regulamento Geral de Contabilidade Pública*).

12.º) A empreitada de obra pública é contrato *intuitu personae* não podendo ser transferido, no todo ou em parte, sem prévia anuência da administração.

13.º) As condições contratuais fixadas para a execução do serviço somente poderão ser modificadas mediante termo aditivo e de comum acordo. É lícito, porém, ao Estado, mediante ato legislativo, estabelecer novas condições que afetem aos contratos existentes.

14.º) a) As condições financeiras são estabelecidas no contrato, observadas as condições legais e os termos do edital da concorrência. Não há, em regra, salvo pacto especial, o financiamento dos trabalhos por parte da administração.

b) A administração tem o poder de fiscalização permanente da execução das obras e o de verificar a exatidão dela, no ato do recebimento. Se a obra executada não corresponder à encomenda poderá recusá-la, ou exigir abatimento de preço, tendo, ainda, a faculdade de declarar o empreiteiro inidôneo para transacionar com o Estado.

c) Em princípio, de acordo com o artigo 1.246 do Código Civil, “o arquiteto, ou construtor, que, por empreitada, se incumbir de executar uma obra segundo plano aceito por quem a encomenda, não terá direito a exigir acréscimo no preço, ainda que o dos salários, ou o do material, encareça, nem ainda que se altere ou aumente, em relação à planta, a obra ajustada, salvo se se aumentou, ou alterou, por instruções escritas do outro contratante e exibidas pelo empreiteiro.”

A jurisprudência tem admitido, contudo, em casos excepcionais, reajustamento no preço da empreitada, aplicando a teoria da imprevisão, cuja incidência, nos contratos administrativos, também é aceita, quando intolerável e imprevisto o acréscimo no custo do serviço (ver, sobre o assunto, meus trabalhos “Os contratos administrativos e a teoria da imprevisão”, in “Arquivos do Ministério da Justiça”, vol. 47, p. 5-s e “Teoria da Imprevisão”. A cláusula *rebus sic standibus* nos contratos administrativos”, in *Revista Forense*, vol. 98, p. 490).

Nos contratos de obras da Prefeitura do Distrito Federal figura cláusula obrigatória limitando a revisão de preços aos casos de elevação ou redução de tributos, ou de salários, na proporção mínima de 10% (Lei n.º 806, de 7 de dezembro de 1954, artigo 4.º).

d) Não há, a respeito, normas legais permanentes. Os cadernos de encargos, ou as cláusulas contratuais regularão a matéria.

15.º) A execução do contrato é fiscalizada pela administração que poderá aplicar multas aos empreiteiros faltosos, ou mesmo, rescindir o contrato. O Poder Judiciário exerce o controle de legalidade do contrato e da ação administrativa dele decorrente.

16.º) Não há regras especiais a respeito. Os atos administrativos relacionados com o contrato ficam sujeitos aos recursos próprios, segundo a hierarquia.

17.ª) Na forma do direito comum, poderão as controvérsias sobre a execução do contrato ficar sujeitas a juízo arbitral, mediante compromisso judicial ou extrajudicial. O juízo arbitral, regulado nos artigos 1.037 a 1.048 do Código Civil, embora aplicável, em tese, aos contratos administrativos, não é, de fato, adotado para esse fim.

CONCLUSÃO

À luz do direito e da prática administrativa no Brasil, a conclusão mais adequada é a prevista na terceira fórmula (alínea c) do questionário.

O Agente Diplomático

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA

Diplomata. Professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris. Secretário da Comissão Nacional de Codificação do Direito Internacional.

I — CONCEITO DE AGENTE DIPLOMÁTICO

Os agentes diplomáticos são, na definição de CLOVIS BEVILÁQUA, “as pessoas acreditadas pelo Govêrno de um Estado, perante o Govêrno de outro, para representar os seus direitos e interêsses”. (1)

II — CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES DIPLOMÁTICOS

No estudo de classificação dos agentes diplomáticos é necessário fazer uma distinção entre os chefes de missão e os demais funcionários da mesma.

A Convenção de Havana de 1928 dispõe em seu artigo 2.º: “Os funcionários diplomáticos dividem-se em ordinários e extraordinários. São considerados ordinários os que representam de maneira permanente o Govêrno de um Estado perante outro. São extraordinários os encarregados de missão especial, ou os que se acreditam para representar o Govêrno em conferências, congressos ou outros organismos internacionais”.

Conforme nota GUSTAVO GUERRERO “o que a convenção chama agentes ordinários são os agentes diplomáticos pròpriamente ditos. Os agentes extraordinários só são diplomatas por extensão”. (2) Aqui só nos occuparemos dos diplomatas pròpriamente ditos, isto é, dos agentes diplomáticos ordinários.

Hoje em dia a doutrina não hesita em acolher a classificação resultante do Regulamento de 19 de março de 1815 do Congresso de Viena com a modificação trazida em 1818 pelo Protocolo firmado em Aix-la-Chapelle. Nos têrmos do Regulamento de Viena “les employés diplomatiques sont partagés en trois classes:

- a dos embaixadores, legados ou núncios;
- a dos enviados, ministros ou outros acreditados junto aos soberanos;
- a dos encarregados de negócios, acreditados junto aos Ministros encarregados dos Negócios Estrangeiros.

A fim de evitar conflitos de precedência, incluiu-se em Aix-la-Chapelle, depois dos Ministros de segunda classe e antes dos encarregados de negócios,

os *Ministros residentes*. Essa denominação surgiu da circunstância de a prática de manter missões diplomáticas permanentes não haver sido logo acolhida e, assim, quando um enviado tinha que permanecer por muito tempo recebia o título de *Residente*. Posteriormente, com a aceitação das legações permanentes a denominação Ministro Residente perdurou. Dada a confusão existente entre os Ministros de segunda classe e os Ministros Residentes, o Protocolo de Aix-la-Chapelle veio colocá-los abaixo daqueles.

Outro acréscimo ao Regulamento de Viena foi o dos Internúncios, que figuram hoje em dia juntamente com os Ministros Plenipotenciários.

Os enviados da Grã-Bretanha aos Domínios britânicos se intitulam, em virtude de velha tradição, Altos Comissários (*High Commissioners*). Esse mesmo título é dado pelos Domínios aos seus representantes na Côte de Saint James, donde não haver uma *capitis diminutio*. Os Altos Comissários são verdadeiros embaixadores e se por acaso coincidir que um seja dentre os embaixadores o mais antigo, será o Decano do corpo diplomático local.

Finalmente, é necessário mencionar a recente prática de enviar *representantes diplomáticos*, cujo uso surgiu nos primeiros anos posteriores à última grande guerra. Certos países, cuja situação internacional não se achava ainda definida decidiram enviar esses representantes que, sem possuírem os títulos dos demais, passaram a figurar na lista diplomática logo depois dos encarregados de negócios *ad hoc*. O seu uso tem se difundido e hoje em dia é lícito dizer que os representantes diplomáticos representam um primeiro passo para a manutenção de relações diplomáticas normais. A Grécia, por exemplo, que não outorgou um reconhecimento *de jure* a Israel tem em Jerusalem um representante com a incumbência de velar oficiosamente pelos interesses bastante consideráveis de seu país, dada a existência de inúmeros santuários e congregações da Igreja grego-ortodoxa na Terra Santa.

Resumindo, pode-se dizer que hoje em dia os chefes de missão podem ser de uma das seguintes cinco categorias: embaixadores (e Altos Comissários) legados e núncios; ministros plenipotenciários e internúncios; encarregados de negócios *ad hoc*; representantes diplomáticos; e encarregados de negócios *ad interim*.

Atualmente, as diferenças entre os Embaixadores e Ministros são sobretudo de precedência e etiqueta. Dispõe o Regulamento de Viena, no art. 2.º, que “só os embaixadores, legados ou núncios têm o caráter representativo” (*les ambassadeurs, légats ou nonces ont seuls le caractère représentatif*). Era intenção dos signatários reservar a nomeação dos embaixadores às potências de primeira grandeza, isto é, àquelas que gozavam de “honras reais”. Mesmo na época o dispositivo foi combatido por KLUBER (1819) e PINHEIRO FERREIRA como “ficção inaceitável”. O diplomata representa o Estado, não o soberano. A Convenção de Havana, a fim de afastar possíveis dúvidas, dispõe no preâmbulo que os funcionários diplomáticos não representam em caso algum a pessoa do Chefe de Estado e sim o seu Governo e devem estar acreditados junto a um Governo reconhecido. No tocante aos núncios, porém, trata-se de representantes do Papa; não da Cidade do Vaticano.

Considerando que as funções, prerrogativas e imunidades dos agentes diplomáticos das três primeiras classes (embaixadores, Ministros Plenipoten-

ciários e Ministros Residentes) são as mesmas, a doutrina e alguns Estados têm se revoltado contra essa prática que, no fundo, fere um dos princípios básicos do direito internacional, ou seja o de igualdade jurídica dos Estados. Em consequência tem-se advogado a adoção de um título comum a todos os chefes de missão portadores de credenciais firmadas pelo Chefe de Estado.

Na reunião da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, reunida no Rio de Janeiro em 1927, para elaborar os projetos a serem examinados no ano seguinte em Havana, o delegado colombiano propôs a abolição do título de embaixador por ser contrário ao espírito democrático. JAMES BROWN SCOTT, delegado dos Estados Unidos, defendendo a atitude de seu Governo na questão, salientou que o mesmo "para não ficar em uma posição de inferioridade em relação a Estados europeus, resolveu criar embaixadores nesses Estados". Acrescentou estar pessoalmente de acordo com o que se dissera a respeito do sistema diplomático, mas lembrou que a finalidade da reunião era codificar o direito internacional e não discutir questões de ordem política.

Finalmente, a Comissão julgou preferível evitar a adoção de um artigo expresso a respeito.

No mesmo ano, a Comissão de Peritos para a Codificação do Direito Internacional, da Liga das Nações, submetia um Relatório aos Estados membros no qual o Relator, Doutor GUSTAVO GUERRERO, opinava que se deveria englobar numa só classe, com a mesma designação, todos os agentes diplomáticos, excetuados os encarregados de negócios. Oito dos vinte e sete governos consultados pronunciaram-se favoravelmente; quatro apresentaram objeções e onze se opuseram formalmente. Em consequência a Comissão de Peritos deu por encerrado o assunto.

A Rússia Soviética, porém, em virtude de decreto do Conselho dos Comissários do Povo, de 4 de junho de 1918, renunciou de sua parte ao disposto no Regulamento de Viena, admitindo uma categoria uniforme para todos os seus agentes diplomáticos no exterior: estes são denominados *representantes plenipotenciários*. Contudo, a fim de evitar certas dificuldades nas questões de precedência, o Governo soviético adotou a prática de indicar entre parêntesis, nas credenciais, depois das palavras "representante plenipotenciário" a classificação do agente de acordo com o Regulamento de Viena. (3)

Os encarregados de negócios podem ser de dois tipos: *ad hoc*, quando chefiam uma legação (nunca embaixada) a título permanente; ou *ad interim*, quando ocupam a direção de uma embaixada ou legação na ausência do titular efetivo.

III — O PESSOAL OFICIAL E NÃO OFICIAL DA MISSÃO

As missões diplomáticas compõem-se, além do respectivo titular, do pessoal oficial e do pessoal não oficial.

O pessoal *não oficial* compreende a família dos funcionários de carreira e seus secretários e criados particulares.

O pessoal *oficial* pode ser classificado em três grupos: no primeiro temos os funcionários diplomáticos (conselheiros e secretários de embaixada ou lega-

ção); no segundo os adidos militares (militar, naval e aéreo) e civis (comerciais, culturais, de imprensa, etc.); e no terceiro o pessoal administrativo (dactilógrafos, arquivistas, criptógrafos, intérpretes, correios, etc.) que não figura na lista diplomática.

O substituto eventual do chefe da missão será sempre um funcionário de carreira mesmo se houver na embaixada um adido de maior categoria.

IV — NOMEAÇÃO DO AGENTE DIPLOMÁTICO PARA SERVIR NO EXTERIOR

Cabe ao direito interno fixar as normas relativas à nomeação dos agentes diplomáticos, ou conforme diz a convenção de Havana de 1928: "Os Estados são livres na escolha dos seus funcionários diplomáticos..."

O ingresso na carreira diplomática dá-se normalmente na classe inicial (no Brasil trata-se de imperativo constitucional) e, portanto, por "nomeação do agente diplomático" teremos em vista o do chefe de missão.

Dois são os sistemas seguidos na escolha dos embaixadores e ministros: ou se envia funcionário de carreira que já tenha reunido as condições necessárias para servir em tal capacidade ou se recorre a indivíduos estranhos à carreira, possuidores — em teoria — de atributos que tornam a sua nomeação indicada.

Não obstante existirem algumas raras exceções à regra, a prática ensina que a nomeação de embaixadores fora dos quadros diplomáticos é quase sempre desaconselhável, já que a experiência na diplomacia é um dos mais importantes requisitos.

No Brasil, os ministros plenipotenciários são sempre de carreira; quanto aos embaixadores "*excepcionalmente*, a nomeação poderá recair em pessoa estranha à carreira de "Diplomata", brasileiro nato, maior de 35 anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil" (Decreto-lei n.º 9.020, de 26 de abril de 1946, art. 5.º, § 1.º).

De um modo geral, a administração pública brasileira é avessa à nomeação de embaixadores de ocasião, tanto assim que o Presidente EURICO GASPAR DUTRA, ao ser empossado, dispensou os poucos que havia na nossa organização. Ainda recentemente, o Senado Federal, no exame de uma nomeação submetida à sua apreciação, consultou ao Executivo sobre quais as suas razões na escolha, visto que havia na ocasião diplomatas de carreira aptos a ocuparem a embaixada.

V — O AGRÉMENT

Antes de nomear um chefe de missão, é de praxe consultar em caráter confidencial ao governo onde o mesmo irá servir se o indigitado é ou não *persona grata*, isto é, se será bem recebido como enviado diplomático.

A Convenção de Havana se ocupa do pedido de *agrément* em seu art. 8.º: "Nenhum Estado poderá acreditar os seus funcionários diplomáticos ante os outros Estados, sem prévio acôrdo com estes. Os Estados podem negar-se a admitir um funcionário diplomático de outros, ou já tendo admitido, pedir a sua retirada, sem ficarem obrigados a explicar os motivos da sua resolução."

Hoje em dia a consulta prévia é de praxe e nenhum Estado seria capaz de enviar um Chefe de Missão sem proceder antes a essa formalidade.

Nem sempre, contudo, a *agrément* foi tida como indispensável. BLUNTSCHLI no seu *Le Droit International Codifié*, por exemplo, não faz referência à prática. O Governo dos Estados Unidos era avesso a se certificar da disposição de um Governo estrangeiro para com um indivíduo a ser acreditado junto a êle como Embaixador". (4) Em 1885, o Governo austro-húngaro chamou a atenção do Governo dos Estados Unidos para "a prática diplomática geralmente admitida de se solicitar antes da nomeação de um Ministro estrangeiro o *agrément* do Governo junto ao qual será acreditado". Em sua resposta, o Secretário de Estado se justificou dizendo "nenhum caso pôde ser encontrado nos arquivos do Departamento de Estado em que a conveniência de se aceitar um enviado fôsse investigada ou confirmada anteriormente à sua nomeação para a missão para a qual foi escolhido e há motivos, decorrentes das freqüentes eleições e câmbios administrativos nos Estados Unidos, porque a prática não deva ser adotada". (5) Hoje em dia, contudo, não há dúvida de que os Estados Unidos aceitam como lei internacional a consulta prévia.

A prática de indagar com anterioridade se o indigitado conta ou não com o beneplácito do governo do país onde irá servir nasceu da conveniência. Se bem que os Estados devem acolher os enviados das nações amigas, isto não significa que estão obrigados a admitir qualquer um. Seria inclusive contraproducente a um país ter por representante um indivíduo malquisto em outro e que, possivelmente, no passado, tivesse assumido uma atitude contrária ao país para o qual foi designado. Isto sem falar na possibilidade do mesmo nem ser recebido.

A consulta em aprêço só é feita no tocante aos embaixadores, ministros e encarregados de negócios *ad hoc*. Alguns países (Brasil, França, Argentina, Bélgica, Espanha, Estados Unidos da América, Paraguai, Polônia e Portugal) exigem ainda a consulta prévia para os adidos militares, navais e aéreos; enquanto que outros, nesse particular, adotam o princípio da reciprocidade. (6)

O pedido de *agrément* é quase sempre feito através da missão diplomática do respectivo país. Excepcionalmente, poderá ser feito diretamente de país a país ou através da Embaixada ou Legação do país onde o diplomata irá exercer a sua missão. O pedido é feito pelo chefe da missão (o titular a ser substituído ou pelo encarregado de negócios interino), ao Ministro das Relações Exteriores ou ao Secretário Geral, entregando-se na ocasião a fé de ofício do indigitado. O pedido poderá ainda ser feito por nota ou nota verbal endereçada ao Ministério das Relações Exteriores.

De posse da consulta, a Secretaria de Estado poderá solicitar esclarecimentos suplementares à sua missão diplomática no país onde o agente se encontra ou se contentará com os dados fornecidos na fé de ofício.

Pela maneira com que é concedido o *agrément*, pode um Estado demonstrar a sua satisfação, ou não, no tocante ao nome do diplomata. Quando deseja frisar o seu aprêço pela pessoa do nomeado, concede-o ato contínuo. Se não tem semelhante empenho, deixa o caso seguir seus trâmites ilegais e, baseado nas informações, responde no prazo aproximado de uma semana. Se porven-

tura tem restrições quanto à pessoa indicada, mas, a fim de não ferir melindres, não deseja ir ao ponto de negar seu beneplácito, evita, de uma maneira ou outra, dar uma solução ao caso, protelando a resposta. (7)

De posse da resposta favorável, o respectivo Governo lavrará o decreto de nomeação. No Brasil, como em diversos outros países, a nomeação dependerá ainda de outra formalidade: nos termos do art. 63, I, da Constituição de 1946, "compete privativamente ao Senado Federal: aprovar, mediante voto secreto, a escolha... dos chefes de missão diplomática de caráter permanente". Não é difícil compreender a *mens legis* do preceito constitucional. BARBALHO, um dos principais comentadores da nossa Constituição de 1891, assim se pronunciou a respeito: "Trata-se do provimento de cargo de tão elevada hierarquia que cumpre fazê-lo com cautelas tais que possam evitar quaisquer abusos e facilidades na escolha. E muito mais facilmente êstes poderão ocorrer sendo ela abandonada ao Presidente, sem algum contraste, sem fiscalização. Como corretivo, associou-se o Senado a esta função de altíssima importância". (8)

Discutiu-se no Brasil sobre se somente a escolha dos Embaixadores e Ministros acreditados perante Governos estrangeiros estava sujeita à aprovação do Senado ou se essa era de rigor no tocante às nomeações dos Delegados permanentes perante as Nações Unidas e outros organismos internacionais. Parece-me que sim, pois, conforme lembrou o Senador ARTHUR SANTOS em trabalho sobre a matéria, "a *contrariu sensu*, chegar-se-ia ao absurdo de admitir a necessidade da aprovação do Senado para a designação do agente diplomático brasileiro junto ao Paquistão ou ao Iraque e dispensar essa exigência para o nosso representante no Conselho de Segurança das Nações Unidas ou na União Pan-Americana. Entretanto naqueles países pouca ou nenhuma será a consequência advinda dos atos praticados pelo nosso Delegado; nestas organizações, ao revés, elas dispensam comentários". (9)

Conforme vimos, o parágrafo único do artigo 8.º da Convenção de Havana dispõe que os Estados podem livremente negar-se a aceitar um chefe de missão indicado por outro "sem ficarem obrigados a explicar os motivos da sua resolução". A razão de semelhante ressalva é que a concessão do *agrément* deve ser inteiramente livre e a obrigação de prestar esclarecimentos seria um entrave a esta liberdade. Se bem que os Governos não sejam obrigados a explicar a razão de sua escusa, essa é freqüentemente dada, a bem das boas relações existentes.

Segundo P. FAUCHILLE, (10) repetido por inúmeros outros autores, somente a Inglaterra exige que o Governo estrangeiro lhe inteire das razões que o levaram a recusar o enviado por êle indicado. Ela não se contenta com a objeção baseada na falta de confiança; exige a indicação de fatos positivos, baseados na conduta anterior do Ministro público. É de se notar contudo que duas das mais categorizadas autoridades britânicas, Sir ERNEST SATOW e OPPENHEIM, (11) dizem claramente que o Estado não está obrigado a revelar a natureza de suas objeções, nem justificá-las.

MARCEL SIBERT, ocupando-se da questão, salienta que "o *agrément* só pode ser um ato inteiramente livre: o menor constrangimento exercido por quem quer que seja o torna inexistente". E acrescenta: "o fato de que não

tivesse sido concedido teria como consequência de privar o interessado da qualidade de agente diplomático e dos privilégios e das imunidades consequentes. Em 1950, a Corte de Cassação francesa reconheceu esta verdade quando OTTO ABETZ invocou a sua qualidade contra a condenação penal com que foi atingido pelos crimes de que fôra autor durante a ocupação de Paris de 1940 a 1944". Pensamos, porém, que o ilustre catedrático de Paris, pautando-se no exemplo acima mencionado de OTTO ABETZ, exagerou o alcance da ausência do *agrément*. Se um diplomata fôsse enviado a um país sem o pedido anterior de *agrément* (hipótese quase impossível), a falta de aprovação prévia seria sanada pela aceitação de suas credenciais.

Seja como fôr, isto não impede que em certas circunstâncias, diante da recusa de um seu diplomata, um Estado possa se melindrar, daí surgindo uma tensão entre dois governos, permanecendo a missão ou as missões entregues por longo período a encarregados de negócios.

RUBENS DE MELLO lembra que em 1926 o Governo brasileiro recusou o *agrément* a Monsenhor BEDA CARDINALE, para Núncio Apostólico no Rio de Janeiro, a fim de não ser desagradável ao Governo argentino, visto o mesmo haver deixado poucos meses antes a Nunciatura Apostólica na Argentina, onde se tornara *persona non grata*, por haver-se indisposto com o Arcebispo de Buenos Aires. A Santa Sé relutou em aceitar a recusa e esteve a pique de enviar um Delegado Apostólico para o Rio de Janeiro, o que implicaria numa suspensão das relações diplomáticas com o Brasil. Graças à ação do Embaixador brasileiro junto ao Vaticano, CARLOS MAGALHÃES DE AZEREDO, o incidente foi evitado: a Santa Sé indicou o nome de Monsenhor (hoje Cardeal) BENEDETTO ALOISE MASELLA, e o Brasil, desejoso de dar uma prova de seu empenho em pôr termo ao caso, acolheu ato contínuo a indicação. (13)

Pode suceder que, após haver recebido uma resposta favorável a um pedido de *agrément*, um governo decida enviar outro chefe de missão que não aquele indicado inicialmente. Naqueles países em que a nomeação dos Embaixadores e Ministros depende de aprovação do Senado, semelhante fato pode ocorrer. À primeira vista, diante de semelhante possibilidade, seria o caso de só se solicitar o *agrément* após a aprovação no Senado. Sucede que a boa prática manda que durante as negociações deve ser mantido o máximo sigilo já que qualquer indicação pode ser interpretada como uma pressão, pressão esta que seria até prejudicial no caso de haver uma sanção do Legislativo.

Geralmente, quando um Estado, após haver recebido *agrément* para um diplomata, indica o nome de outro, age dêsse modo por doença do primeiro, necessidade de lhe confiar outro pôsto, razões de política interna ou por haver ocorrido fato grave com a pessoa do mesmo. "Em abril de 1947, o Governo britânico comunicou ao Governo brasileiro que o Senhor VICTOR FREDERICH WILLIAM CAVENDISH-BENTINCK, para o qual havia solicitado e obtido o necessário *agrément* para Embaixador no Brasil, não assumiria seu pôsto. Motivou essa atitude do Governo britânico, da qual, aliás, não teve necessidade de dar explicações, o fato de a ação de divórcio, movido pelo Sr. CAVENDISH BENTINCK contra a sua esposa, haver sido julgado de forma pouco lisonjeira para êle". (14) Em casos desta natureza seria lícito dizer que ao indicar novo nome

o Governo dá uma prova de deferência ao outro, evitando mandar um agente que não desfrutaria de boa situação local.

Seja como fôr, ocorrendo mudança na escolha, o Governo interessado deverá dar uma explicação satisfatória ao outro Governo.

VI — MEDIDAS A SEREM TOMADAS PELO DIPLOMATA ANTES DE SUA PARTIDA

Uma vez efetuada a sua nomeação, o agente diplomático deverá efetuar uma visita de cortesia ao chefe da missão onde irá servir, visita esta que lhe será ainda útil já que poderá solicitar de seu colega uma série de informações de que carece.

A partir de então deverá tornar-se conhecedor das instituições do país onde irá servir, sua história e geografia e das relações existentes entre o país que representa e onde servirá. Estando na Secretaria de Estado (Quai d'Orsay, Foreign Office ou Itamarati), a sua tarefa será mais fácil já que poderá consultar tôda a correspondência recebida da missão que irá chefiar, além de pedir tôdas as instruções necessárias aos diversos chefes de departamento e divisão.

Finalmente, deverá se munir de sua credencial, cópia figurada da mesma, passaporte diplomático e, se necessário, de um *laissez-passer*. Outrora, o diplomata levava ainda as instruções escritas, nas quais se achavam expostos minuciosamente os passos a serem tomados na solução de casos pendentes. Hoje em dia, contudo, dadas as facilidades de comunicações telegráficas e aéreas, o diplomata recebe, apenas, instruções verbais.

RAOUL GENET diz ainda que o diplomata deverá se munir dos necessários códigos telegráficos. (15) A não ser no caso de uma instalação de missão diplomática, êstes, normalmente, já se encontrarão na missão. entregues ao encarregado de negócios. É bem verdade que, em muitos países, os códigos podem ser facilmente modificados por meio de "complicadores".

VII — AS CREDENCIAIS

O mais importante dentre os documentos que o agente diplomático leva consigo é a *credencial*, designada geralmente no plural *credenciais* (*lettre de créance*, em francês, *letter of credence* em inglês, ou *litterae fidei* em latim).

É o documento pelo qual o agente diplomático é acreditado por soberano ou Presidente perante o Chefe do Estado onde irá exercer as suas funções e no qual se acham indicados o seu nome, categoria e missão, terminando invariavelmente com o pedido de que se dê ao titular fé e crédito para tudo que diga.

A credencial, firmada pelo Chefe de Estado e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores, é confiada fechada e selada ao Embaixador ou Ministro e assim deve ser entregue ao Soberano ou Presidente a que se destina. Junto com a credencial, o agente recebe uma cópia figurada da mesma (*copie figurée*), que ao contrário do original lhe é entregue aberta para ser transmitida ao Ministro das Relações Exteriores na primeira audiência.

Freqüentemente, o diplomata leva consigo a revocatória (*lettre de rappel*), documento pelo qual o Chefe de Estado explica o motivo da terminação da missão de seu antecessor. Em teoria, êste documento deveria ser entregue pelo próprio, mas na prática tal raramente se dá.

Só os Embaixadores, Ministros Plenipotenciários e Ministros Residentes são munidos de credenciais (as dos Núncios e Internúncios têm a forma de Bulas).

As credenciais dos encarregados de negócios *ad hoc* são menos solenes: têm a forma de uma nota dirigida pelo Ministro das Relações Exteriores ao titular do outro país junto ao qual é acreditado.

O encarregado de negócios interino não recebe credencial: é geralmente acreditado por nota do titular que se retira (definitiva ou provisoriamente). Poderá ainda ser acreditado por nota ou por telegrama de um Ministro das Relações a outro, ou, caso raro, por intermédio da missão diplomática do país onde êle se encontra, a pedido do respectivo Ministro das Relações Exteriores.

Ocorrendo mudança de Chefe de Estado, é necessário nova credencial? Conforme vimos, a credencial é o documento pelo qual um agente diplomático é acreditado por um Chefe de Estado perante outro. Daí, à primeira vista, ser necessário novo documento. Nesse particular devemos voltar à questão do caráter representativo dos agentes diplomáticos. As monarquias, que continuam a considerar os respectivos enviados como representantes da pessoa do soberano, exigem nova credencial no caso de mudança por morte, renúncia ou deposição. Em outras palavras, os agentes do novo soberano no exterior deverão fazer chegar ao Chefe de Estado suas novas credenciais e os diplomatas acreditados no país deverão fazer o mesmo. Nesse caso, contudo, não haverá apresentação solene de credenciais nem modificação na ordem geral de precedência.

As Repúblicas não exigem novo documento, se bem que nas suas relações com as Monarquias concordem em expedir ou aceitar novas credenciais no caso vertente. A razão é simples, pois, conforme estipula a convenção de Havana, de 1928, "os funcionários diplomáticos não representam em caso algum a pessoa do Chefe de Estado, e sim o seu Governo". Ou como ensina ACCIOLY.

"o outorgante dos poderes não é propriamente o Chefe de Estado mas sim o próprio Governo do país, que é impessoal. O Chefe de Estado é simplesmente a autoridade que representa o Estado ou o Governo nas suas relações externas." (16)

FAUCHILLE, baseado num fato concreto, ensina que novas credenciais são de rigor no caso de mudança na forma de governo do país. E neste caso, a precedência dos agentes é fixada pelas novas credenciais? FAUCHILLE, reportando-se à revolução ocorrida na Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial cita o exemplo da Venezuela onde VON PROLLIUS, que era Ministro da Alemanha depois de janeiro de 1911, não apresentou novas credenciais. Um grupo de juriconsultos aliados, consultados pelo Conselho da Liga das Nações,

opinou no sentido de que a apresentação de novas credenciais não modifica em nada a precedência de um chefe de missão, mas que a não apresentação de novas credenciais faz com que perca a qualidade necessária para que possa representar legalmente o seu país, até então sob um outro Governo. (17)

Os casos citados por FAUCHILLE são de mudança de forma de Governo, isto é, de transformação de Monarquia em República, caso êste em que ocorre verdadeira metamorfose. Mas no caso de ocorrer mudança apenas dos dirigentes e não na forma de governo? Pensamos que ocorrendo a mesma em República não se deve exigir novas credenciais; de qualquer maneira os Embaixadores ou Ministros do país onde ocorreu a revolução só serão conservados se gozarem do beneplácito das novas autoridades.

A recepção do Embaixador ou Ministro pelo Soberano ou Presidente da República constitui o reconhecimento oficial como representante de Estado amigo. Ainda hoje a entrega das credenciais é uma cerimônia assaz solene, sobrevivência da época em que o enviado diplomático representava a pessoa do seu soberano e, em consequência, merecia as mesmas honras que deveriam ser tributadas a êste. A cerimônia varia de país a país e o diplomata recém-vindo é devidamente instruído pelo protocolo acêrca da mesma. Ao chegar o diplomata deve solicitar audiência ao Ministro das Relações Exteriores para entregar a cópia figurada de suas credenciais. Nessa ocasião pede que seja marcado dia e hora para a entrega solene do original. No dia é buscado na sede da Missão em carro de Estado sendo organizado um cortejo que, precedido pelo *coup-file*, se dirige ao palácio Real ou Presidencial onde será efetuada a entrega solene das credenciais. Em muitos países é de praxe que o enviado pronuncie um discurso formal contendo exclusivamente expressões de cortesia e no qual o *leit motiv* será o estreitamento dos laços de amizade entre as duas nações. A resposta do Chefe de Estado deve ser calcada, parágrafo por parágrafo, na do enviado.

As credenciais são apresentadas na Capital do Estado onde o diplomata irá exercer as suas funções, mas excepcionalmente a mesma poderá se efetuar alhures. Hoje em dia nos países em que, devido à canícula, o Chefe de Estado tem por praxe retirar-se da capital para uma cidade de veraneio, é freqüente que a cerimônia se efetue na mesma. É o que sucede, por exemplo, no Brasil, onde é ela levada a efeito no verão, em Petrópolis, no Palácio Rio Negro. Pode ainda suceder, se assim o exigirem as circunstâncias, em qualquer outro ponto do território nacional. Em 1867, o Ministro britânico apresentou as suas credenciais ao IMPERADOR PEDRO II, no Brasil, em Uruguaiana, onde o soberano acabava de receber a rendição de um corpo do exército paraguaio.

Por fim é de interesse lembrar o caso de Jerusalém, proclamada por Israel como sua capital mas que não é reconhecida como tal pelos Estados que votaram nas Nações Unidas pela Internacionalização da Cidade Santa. Durante a vida do Presidente WEIZMAN não surgiu nenhuma questão no concernente à apresentação de credenciais visto que o mesmo, por razões de saúde, residia em Rehovot, cidade próxima a Tel-Aviv. Atualmente, que o novo Presidente de Israel se estabeleceu em Jerusalém, o problema tem sido mais controvertido. Mas no caso do Ministro da Itália, por exemplo, aproveitou-se a circunstância do Presidente passar alguns dias numa estação de vilegiatura para aí se efetuar a cerimônia.

A partir da apresentação das credenciais o Embaixador ou Ministro gozará integralmente do caráter diplomático com as conseqüentes prerrogativas e imunidades. Antes dêsse momento será considerado como estando *incógnito* no país, tanto assim que ao chegar não será recebido com cerimônia oficial: será auxiliado ao máximo em tudo, mas a título officioso.

VIII — TÊRMO DA MISSÃO DIPLOMÁTICA

Variam as maneiras pelas quais pode findar uma missão diplomática. De um modo geral, os autores limitam-se a enumerar as mesmas, sem entrar em maiores detalhes.

A nosso ver semelhante atitude é suscetível de críticas, pois, não se pode considerar como fenômeno do mesmo gênero a terminação da missão diplomática em virtude da extinção do Estado da que ocorre pela mera transferência do titular a novo destino.

Dentro dessa orientação, pensamos que se deve estudar separadamente os casos de terminação ou interrupção no exercício do direito de legação dos casos de fim da missão do agente diplomático.

IX — EXTINÇÃO E INTERRUPTÃO DO DIREITO DE LEGAÇÃO

A apreciação dos casos de extinção e interrupção do direito de legação se acha estreitamente vinculada à questão do exercício do direito de legação. Nesse particular o princípio básico é de que em princípio só os Estados soberanos gozam do direito de legação e, *contrariu sensu*, a perda dessa qualidade implicará na perda desse direito.

Assim, se um Estado soberano é anexado ou passa a ser um protetorado, perde, em princípio, o direito de legação e termina a missão diplomática. Mas existem exemplos em contrário. Assim, os Estados Bálticos — Estônia, Letônia e Lituânia — apesar de anexados pela U.R.S.S. continuam a ter os seus representantes aceitos naqueles países, como o Brasil, que não reconheceram a referida anexação. É bem verdade que para a Rússia não houve igualmente, mas por outros motivos, a extinção do direito de legação, visto que passaram a ser três Repúblicas socialistas e soviéticas dentro da U.R.S.S., em igualdade de condições, portanto, com a Ucrânia e Rússia Branca, ambas admitidas como Estados independentes nas Nações Unidas. Mas a tese russa não passa de ficção, pois não há a menor dúvida de que nenhuma das Repúblicas componentes da grande U.R.S.S. goza do menor resquício de independência.

De igual maneira, a passagem de um Estado Soberano à categoria de protegido deve acarretar a perda do direito de legação; mas no caso da Tunísia e do Marrocos (hoje plenamente soberanos), ambos conservaram direito restrito de legação passivo. (18)

Haverá interrupção no exercício do direito de legação quando ocorrer uma ruptura pura ou simples de relações diplomáticas ou quando a ruptura é conseqüência de um estado de guerra entre os dois países interessados. (19)

Nesses dois casos não ocorre, a rigor, uma interrupção do direito de legação: suprime-se o contato direto entre as partes; contato êste que subsiste através dos Estados encarregados da proteção de seus interesses.

X — FIM DA MISSÃO DO AGENTE DIPLOMÁTICO

Nesse particular é, igualmente, necessário fazer uma distinção inicial entre as missões especiais e as ordinárias.

Quanto às delegações especiais, ou extraordinárias, terminam normalmente pela execução da missão. Uma Embaixada Especial enviada a uma posse presidencial, coroação de monarca, casamento de membros de uma família reinante, entêrro de Chefe de Estado ou outra cerimônia análoga terminará a sua missão quando as solenidades tocarem ao seu fim. Se uma missão é enviada para negociar um tratado, dará por finda a missão com a aposição das assinaturas ou se verificar a impossibilidade da mesma.

A missão diplomática permanente pode findar de diversas maneiras: pela remoção do titular a novo pôsto, pela sua morte, aposentadoria ou disponibilidade; pela morte do soberano que o nomeou ou junto ao qual se acha acreditado; pela elevação de categoria da missão; ou se a retirada do agente é solicitada por haver sido considerado indesejável pelo Governo local.

De tôdas essas hipóteses, só a última merece uma menção mais detalhada. A regra geral é de que a missão do agente finda por medida do Estado de que depende. Só excepcionalmente o reverso ocorre quando o funcionário diplomático é considerado *persona non grata*. A Convenção de Havana sobre funcionários diplomáticos, firmada a 20 de fevereiro de 1928, dispõe no art. 25, n.º 4, que cessa a missão "pela entrega dos passaportes ao funcionário, feita pelo Governo perante o qual esteja acreditado".

O princípio está em harmonia com o art. 8.º, o qual regula que os Estados podem negar-se a admitir um funcionário diplomático de outros, ou, já tendo admitido, pedir a sua retirada, sem ficarem obrigados a explicar os motivos da sua resolução.

Uma vez verificado o procedimento incorreto, o Estado interessado consulta em caráter confidencial o Estado representado pelo diplomata, solicitando a sua retirada. De um modo geral, esta é concedida, principalmente se as queixas se revestem de certa gravidade, visto que os Estados têm todo interesse em manter relações de cordialidade com os demais membros de comunidade internacional.

O direito internacional é rico em exemplos, mas foge ao escopo dêsse trabalho mencioná-los.

A doutrina, baseada na prática, aceita a teoria em questão. Com efeito, o direito de despedida de agentes diplomáticos é, em parte, correlativo ao de exclusão. Já que um Estado tem o direito de aceder, ou não, a um pedido de *agrément*, poderá, uma vez verificado que a pessoa em questão não preenche os predicados necessários para o exercício de funções da magnitude das diplomáticas, pleitear a sua retirada.

O pedido, contudo, deverá ser vazado em termos comedidos e ser devidamente motivado. Neste particular, a orientação seguida pela Convenção

de Havana sobre funcionários diplomáticos é passível de críticas, pois estipula que aos Estados é lícito pedir a retirada de funcionários diplomáticos de outros sem obrigação de explicar os motivos determinantes de tal pedido.

Neste particular equiparou de modo absoluto a questão da exclusão ao da despedida de diplomatas. Embora se trate de dois direitos correlativos, nem sempre podemos aplicar os mesmos princípios a ambos os casos. A prática internacional, com a exceção da Grã-Bretanha, concede ao Estado ao qual é pedido um *agrément* a faculdade de não justificar a recusa do indigitado. A Convenção adotou a mesma regra, com relação a declaração de personalidade não grata. Variam as causas que poderão levar um Estado a pedir a retirada de um representante estrangeiro. O motivo poderá resultar da prática de um ato grave de conseqüências sérias, ou então da prática reiterada de atos ofensivos ao país.

Uma ingerência em trama atentatório contra a ordem interna do país, atos tendentes a provocar desentendimentos e até uma guerra com Nação amiga, enquadrar-se-iam na primeira hipótese, isto é, o envolvimento em trama de conseqüências sérias e capazes de colocar o país que deu acolhida ao diplomata numa situação vexatória.

Na segunda hipótese, temos motivos de natureza principalmente moral. Assim, reiteradas demonstrações públicas de desprezo pelas autoridades, pelos costumes, pela sociedade do país em que serve. Falta de cortesia para com as autoridades locais, como não lhes reconhecer os títulos a que têm direito, etc.

O Estado representado tem o direito, na hipótese de não concordar com o pedido de retirada de seu representante, de não atender ao pedido em questão.

Como HALL bem exprimiu: "A cortesia para com um Estado amigo estabelece que o representante de sua soberania não deve ser delicada ou acintosamente despedido. Se não é indicada a causa, ou se a mesma é inadequada, mostra-se pouca consideração à dignidade pessoal do seu Estado; se a causa é inconsistente ou falsa, poderá haver margem para crer na intenção de um insulto disfarçado. Assim, um país não necessita chamar seu agente, ou concordar com a sua demissão, a não ser que acredite terem as razões alegadas bastante fundamento." (20)

Se o Governo julgar que o pedido não se justifica, poderá, uma vez esgotados todos os recursos para mostrar a improcedência do alegado, remover o seu agente para outra missão de igual importância ou de categoria superior. Poderá ainda deixar a Missão entregue a um encarregado de negócios *ad interim* e continuar a considerar o indigitado como titular do posto. Ainda recentemente tal ocorreu com o Embaixador norte-americano em Moscou, cuja retirada fôra solicitada em vão pelo Governo soviético.

BIBLIOGRAFIA

- (1) *Direito Público Internacional*, t. 1.^o (2.^a edição — Rio de Janeiro — 1939) § 92, pág. 330.
- (2) "Dictionnaire Diplomatique" da *Acaadémie Diplomatique Internationale* (Paris), pág. 47, col. 1.

- (3) *apud* P. FAUCHILLE, *Traité de Droit International Public*, t. 1.^o, 3^{ème} partie (Paris 1926), n.^o 669, pág. 42.
- (4) HYDE: *International Law* t. 1.^o (London), pág. 733, nota 3.
- (5) JOHN BASSETT MOORE: *Digest of International Law*, t. 4.^o (Washington), pág. 482.
- (6) HILDEBRANDO ACCIOLY: *Tratado de Derecho Internacional Público*, tomo II (Rio de Janeiro — 1945), pág. 319, *in nota*.
- (7) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: *Térmo de missão diplomática*, no *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano 2 (1946), n.^o 4, pág. 55.
- (8) *apud* ARTHUR SANTOS: *A escolha de representantes junto a Organizações Internacionais*, no *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano 3 (1947), n.^o 6, pág. 24.
- (9) *op. cit.*, pág. 33.
- (10) PAUL FAUCHILLE: *Traité de Droit International Public*, t. 1, 3^{ème} partie (Paris — 1926), n.^o 665, pág. 38.
- (11) *apud* H. ACCIOLY *op. cit.*, pág. 318, *in nota*.
- (12) *Traité de Droit International Public*, t. 2 (Paris — 1951) — pág. 13, *in nota*.
- (13) *Tratado de Direito Diplomático*, tomo 1.^o (Rio de Janeiro — 1948), n.^o 156, pág. 198.
- (14) RUBENS DE MELLO, *op. cit.* n.^o 156, pág. 199.
- (15) *Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique*, tomo 2.^o (Paris — 1931), n.^o 729, pág. 191.
- (16) *Tratado de Derecho Internacional Público*, t. 2.^o, (Rio de Janeiro — 1946), n.^o 1.139-A, pág. 323.
- (17) *op. cit.*, n.^o 669, págs. 43-44.
- (18) JOSÉ SEBASTIAN DE ERICE Y O'SHEA: *Normas de Diplomacia y de Derecho Diplomático*, tomo 1 (Madrid — 1945)), pág. 57.
- (19) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA: *La declaración de Guerra y sus efectos* (Santa Fé — Argentina — 1952), pág. 16.
- (20) *A treatise on international law* (Oxford — 1924).

Manual de Simplificação do Trabalho

IV

PLANEJAMENTO DAS SIMPLIFICAÇÕES

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA

(Conclusão)

COMO FAZER QUADRO DE REDISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

As decisões que o Chefe toma na Fase 3, quanto às simplificações no trabalho exigem uma redistribuição das tarefas da Seção. É necessário, portanto, fazer novo Quadro de Distribuição do Trabalho para mostrar a nova situação.

411. Assinalamento do Q.D.T. Primitivo

Chefe

- a) Cancelar no Q.D.T. primitivo as tarefas e atividades que tenham sido suprimidas.
- b) Alterar as estimativas de tempo semanal referentes a tarefas simplificadas.
- c) Indicar, por meio de convenções, as transferências de tarefas de um funcionário para outro.
- d) Acrescentar, se fôr o caso, novas tarefas nas colunas próprias.
- e) Retificar os totais de horas.

Observação — As alterações devem ser feitas de forma que não prejudique a leitura da situação anterior.

412. Preparo do novo Q.D.T.

Chefe

- a) Providenciar novo Q.D.T. *dactilografado*, com base nas retificações do Q.D.T. primitivo.
- b) Registrar no título, após a expressão — Quadro de Distribuição do Trabalho — a palavra — *Depois*, entre parêntesis.

- c) Datar e assinar o novo Q.D.T.
- d) Manter o novo Q.D.T. em lugar de fácil consulta, de preferência na parede e sempre atualizado.

COMO FAZER NOVO GRÁFICO DE SEQUÊNCIA

A preparação de novo Gráfico de Sequência para cada rotina analisada tem por finalidade mostrar a nova situação, em face das simplificações feitas.

421. Assinalamento do Gráfico Primitivo

Chefe

- a) Indicar no Gráfico da situação anterior, por meio de convenções, as alterações decorrentes das simplificações.

Observação — Quando houver muitas alterações é preferível fazer rascunho do novo Gráfico, para não prejudicar a leitura do anterior.

- b) Fazer, quando fôr o caso, novas estimativas de tempo de “aguarda” e de metros de “transporte”, para efeito de registro nas duas primeiras colunas.

422. Preparo do novo gráfico

Chefe

- a) Providenciar dactilografia do novo Gráfico no modelo próprio.
- b) Datar e assinar o Gráfico.
- c) Guardar os Gráficos de Sequência em pasta própria, juntando o primitivo e o novo, como nas Figs. 5 a 8 (Fase 2).
- d) Atualizar os Gráficos de Sequência, sempre que haja alteração nas rotinas.

Relatório de Simplificação do Trabalho

SETOR	CÓDIGO	DATA	N.º DO RST
SEÇÃO DE ASSISTÊNCIA	00-62.21	3/5/54	1

1. Atividade ou rotina:

Revisão de comprovantes da Assistência Patronal

2. Técnica de Análise:

Gráfico de Sequência de Trabalho

3. *Descrição da atividade antes da Análise:*

- 6 — Confere comprovantes (D-G).
- 7 — Anota irregularidades.
- 8 — Passa anotações a B.
- 9 — Aguarda providência.
- 10 — Minuta memo.
- 11 — Passa a H.
- 12 — Aguarda providência.
- 13 — Pede número.
- 14 — Dactilografa memo.
- 15 — Devolve memo a B.
- 16 — Aguarda providência.
- 17 — Confere memo.
- 18 — Encaminha a A.
- 19 — Assina memo.
- 20 — Encaminha a E.
- 21 — Aguarda providência.
- 22 — Encaminha para a Expedição.

4. *Modificação feita ou sugerida:*

- 1. Adotar modelo de solicitação de providência (SP) em vez de memorando comum.
- 2. Adotar codificação de irregularidades para utilizar no preenchimento das SP.

5. *Descrição da atividade após a modificação:*

- 6 — Confere comprovantes.
- 7 — Preenche SP.
- 18 — Encaminha SP a A.
- 19 — Assina SP.
- 20 — Encaminha a E.
- 21 — Aguarda providência.
- 22 — Expede SP.

6. *Resultados ou economias conseguidos ou esperados da modificação (horas utilizáveis noutro trabalho, redução de custo, materiais, espaço, melhoria do serviço, etc.);*

- a) Liberação de 10 horas por semana do Oficial Administrativo (B)
- b) Liberação de 16 horas por semana do escrivão-dactilógrafo (H)
- c) Eliminação de 4 transportes
- d) Eliminação de 4 "aguardas".

7. *Aplicação das economias mencionadas em (6):*

a) A economia de 10 horas por semana do Oficial Administrativo será aplicada na orientação dos OL (ver Q.D.T.)

b) Com a economia de 16 horas por semana no trabalho dactilográfico, a Seção poderá dispensar um de seus dois dactilógrafos, após a implantação do novo sistema sugerido no item 4.

8. *Anexos:*

Um exemplar do modelo de SP a ser utilizado.

9. *Observações:*

RECOMENDADO POR:		APROVADO POR:		IMPLANTADO:
ASSINATURA	NÚMERO	ASSINATURA	NÚMERO	DATA

fig. 9

COMO FAZER RELATÓRIOS DE SIMPLIFICAÇÕES

O Relatório de Simplificação tem três finalidades principais:

- facilitar ao Chefe o controle das providências para implantação das simplificações;
- possibilitar o acompanhamento, por parte dos Chefes de graus superiores, das modificações introduzidas nos métodos de trabalho;
- fornecer dados para a avaliação dos resultados do Programa de Simplificação do Trabalho.

431. *Preenchimento do formulário**Chefe*

- a) Preparar rascunhos dos relatórios, de acordo com o exemplo da Fig. 9.
- b) Numerar os relatórios em série própria para o setor.
- c) Providenciar seja dactilografado cada relatório em duas vias.
- d) Assinar os relatórios.

432. *Destinação dos relatórios**Chefe de Seção*

- a) Submeter os Relatórios à consideração da Chefia superior.

Chefe de Divisão ou Serviço

- b) Assinar os Relatórios cuja aprovação não dependa de ato de alçada superior.
- c) Promover, quando fôr o caso, providências para a aprovação superior das alterações sugeridas nos Relatórios.

Observação — No caso de ser expedido ato normativo do assunto sugerido no Relatório, indicar em *Observações* dêste a referência do ato.

- d) Encaminhar as 1.^{as} vias dos Relatórios aprovados ao Assistente de Organização e Métodos do Órgão.
- e) Devolver as 2.^{as} vias ao Chefe de Seção.

COMO FAZER ROTEIROS DE EXECUÇÃO

Para completar o planejamento dos novos métodos simplificados é preciso elaborar normas destinadas a orientar os executores do trabalho. Essas normas facilitam o treinamento para implantação das simplificações. Além disso, em caso de admissão de novos funcionários ou, mesmo, de substituições, elas facilitarão sensivelmente a tarefa de orientação dos funcionários, por parte do Chefe.

E' desejável que os Roteiros de Execução tenham um caráter prático e operacional, isto é, indiquem a seqüência de ações ou operações para fazer determinada coisa.

441. *Elaboração de Roteiros**Chefe*

- a) Esquematizar os assuntos que requeiram a elaboração de roteiros de execução.

Observação — O Chefe deve ter em vista, nessa esquematização, dois objetivos:

- constituir um manual do setor, dentro do qual as normas obedeçam a um plano de classificação;
- adotar um sistema de folhas soltas, de forma que determinado funcionário tenha apenas as folhas correspondentes às respectivas tarefas ou operações.

- b) Redigir as normas em forma operacional.

Observação — Uma receita de bôlo é um bom exemplo de uma norma operacional.

c) Preparar, se fôr o caso, exemplos ilustrativos para anexar aos Roteiros de Execução.

Observação — Sempre que possível, a ilustração e o roteiro devem ficar no mesmo plano visual (ver “II — Como fazer a relação de tarefas”, como exemplo).

d) Providenciar dactilografia dos Roteiros pelo menos em duas vias.

442. Utilização dos Roteiros

Chefe

- a) Manter uma Coleção dos Roteiros de Execução, em pasta própria.
- b) Providenciar no sentido de que os funcionários mantenham as respectivas fôlhas em lugar de fácil consulta.

Observação — E' recomendável, por exemplo, prender o roteiro na capa de um livro, pasta ou registro manuseado pelo executor de determinada tarefa, quando possível.

Produtividade

CELSO DE MAGALHÃES

CHAMA-SE produtividade à relação entre o produto obtido e os fatores empregados nessa produção.

Há duas formas distintas de produtividade:

- a do capital, que indica a relação entre as utilidades e os instrumentos empregados para obtê-las;
- a da mão-de-obra, que indica a relação entre as utilidades e o número de trabalhadores empregados para consegui-las.

Tôda produtividade está intimamente relacionada ao preço de custo da produção. Há entre ela e os preços uma razão inversa: elevar a produtividade é a mesma coisa que baixar o custo da produção.

Não falta, todavia, quem confunda produtividade com volume de produção.

E sobretudo nos serviços públicos.

O fato, porém, de se conseguir aumentar a quantidade física da produção nem sempre significa que se tenha elevado o índice de produtividade da empresa.

Só se eleva a produtividade, quando se consegue satisfazer a uma das seguintes hipóteses:

- manter a mesma quantidade, a menor preço de custo;
- aumentar a quantidade, ao mesmo preço de custo;
- aumentar a quantidade, com redução de custo.

A produtividade constitui problema de suma importância, pois o resultado que se obtém elevando-se-lhe o índice, compara-se ao efeito obtido num dos seguintes casos:

- aumento de inversões
- aumento da mão-de-obra.

Considerando o país — como deve ser considerado — uma vasta empresa, verifica-se que sua produtividade econômica está intimamente relacionada à renda nacional, havendo, entre elas uma razão direta. Ora, o con-

fôto da coletividade, seu bem estar varia no mesmo sentido dessa renda; logo, quanto mais baixo o índice de produtividade de um povo, mais baixo seu padrão de vida.

Infelizmente, o Brasil é dos países de mais baixo índice de produtividade e, dentro dêle, a Agricultura mais que outros setores. E tanto é assim, que a Agricultura concorre apenas com 25% da renda nacional, a despeito de nela se encontrar mais da metade da população ativa do país.

Por isso, as populações rurais, no Brasil, carecem de todo o conforto relativo do que gozam seus outros grupamentos humanos.

Isso não quer dizer que a Indústria, no Brasil, já tenha chegado a índices ótimos de produtividade. Por mal nosso, a um ponto de tal significação, nada ainda conseguiu chegar no Brasil.

Mais, quais são os fatores que influem, diretamente, na produtividade?

Vários:

- Técnica.
- Instalações e equipamentos.
- Matéria-prima.
- Mão-de-obra.
- Salários.
- Atitude psicológica do trabalhador.
- Organização da empresa.

Técnica — Na elaboração de qualquer produto, dentre as várias maneiras de o fazer, uma deverá existir que possibilite rendimento máximo. O técnico terá de conhecer essa maneira mais proveitosa; êle deverá ser, portanto, o diretor responsável da produção.

Não se defende aqui, como poderão pensar, o princípio de que a empresa deverá ser exclusivamente dirigida por técnico, pois isso seria ofender o conceito fayolano, indiscutível, de que as atividades de uma empresa são várias: administrativas, técnicas, contábeis, comerciais, financeiras e de segurança.

Quando se diz que a produtividade depende, essencialmente, da técnica, só se quer referir aquilo que concerne à elaboração do próprio produto. Não significa, portanto, que os outros fatores também não influam; êles aparecem, sem dúvida, nos vários elementos integrantes da parte puramente administrativa que, ainda com Fayol, se resumem em prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Assim, por exemplo, onde se situam os problemas da instalação e dos equipamentos, da mão-de-obra e da matéria-prima, dos salários, senão na esfera administrativa, que não na de natureza técnica?

Mas, entregar a produção a um técnico significa a obrigatoriedade de lhe dar assistência constante. Nenhuma grande empresa prescinde, hoje, de seus laboratórios de pesquisa; as que não podem tê-los — e êsse é o caso frequente no Brasil — devem recorrer a centros científicos alheios para obter dêles os modernos conhecimentos sobre métodos e processos de produção.

O desconhecimento dessa verdade, erigida hoje em princípio de administração, conduz ao emprêgo de equipamentos e processos obsoletos, inadequados e, portanto, dispendiosos e de baixo rendimento.

O índice de produtividade será, sem nenhuma dúvida, pouco expressivo.

Instalações e Equipamentos — E' óbvio que, sem instalações e equipamentos adequados, toda produtividade é reduzida. Que se poderia exigir, por exemplo, de um desenhista privado de bons compassos, régua e transferidor?

Pois é o que acontece, por exemplo, à Agricultura, no Brasil, a qual, na sua maior parte está ainda confinada à enxada, sem mesmo haver chegado ao arado manual!...

Mas instalações e equipamentos dependem de inversões de capital, coisa não muito fácil de conseguir em momentos delicados como o atual.

Na forma por que se encontra hoje a Agricultura nacional, investimentos reduzidos poderiam concorrer-lhe para uma sensível elevação da produtividade: melhoria de instrumental, adubos, assistência técnica do Estado...

Mas se isso fôra feito, não se poderia concluir daí pela certeza do benefício imediato para o coletividade, pois haveria ainda que cuidar das várias perdas que a Agricultura sofre, motivadas por:

- pragas de diversas espécies
- falta de armazéns e silos
- deficiência de transportes para os centros de consumo.

E já então o problema seria diferente: os investimentos reduzidos não bastariam, havendo necessidade do emprêgo de vultosos capitais, hoje muito escassos.

Difícil, pois, elevar de modo sensível a produtividade na Agricultura.

Matéria-prima — O emprêgo da matéria-prima deve ser feito adequada e propriamente. Se o material é de qualidade inferior, mau será o produto resultante, baixa será a produtividade.

E' preciso atender a que nem sempre o emprêgo de material deficiente se deve à incompetência técnica; não raro isso ocorre pelas dificuldades em obter o material apropriado, como sói acontecer, no Brasil, por dificuldades cambiais. Usados sucedâneos impróprios, o rendimento terá forçosamente de ser mau.

Assim, embora pôsto o problema, se houver dificuldades insuperáveis em conseguir a matéria-prima adequada, nada se poderá fazer por esse lado para melhorar o índice de produtividade.

Mão-de-obra — A mão-de-obra é fator dos mais preponderantes. Ela pode influir na produtividade de três formas diferentes:

- pela especialização
- pelo número de trabalhadores
- pela rentabilidade do trabalho.

No Brasil, a mão-de-obra especializada está muito aquém das necessidades; a despeito das escolas técnicas existentes — e algumas do reconhecido mérito — a formação de operários qualificados não excede ainda a 10% das necessidades.

É óbvio que, nessas condições, não poderia o Brasil, de forma alguma, concorrer, em índice de produtividade, com outros países onde há, pelo contrário, excesso de gente especializada.

Mas não é só a especialização: o número de trabalhadores também é fator de produtividade. Isso não quer dizer, todavia, que, quanto mais trabalhadores, maior a produtividade.

Pode dar-se mesmo o contrário.

Se, por exemplo, 10 operários produzem 50 unidades de certa mercadoria, o índice de produtividade será igual a 5. Ora, suponha-se que a empresa deseje aumentar sua produção e, para isso, admite mais 4 operários, subindo para 6 o número de unidades produzidas.

É evidente que conseguiu o que queria, mas o cálculo lhe poderá dizer que, desta vez, seu índice de produtividade é igual a 4.

Considerando somente o volume total, valeu a pena o acréscimo da mão-de-obra; mas, considerando a produtividade obtida, a empresa teve prejuízo. Daí se deduz que, sem o devido cuidado, embora obtido um aumento da produção global, a produtividade pode diminuir, o que não admira, lembrando o que ensina a lei do rendimento não proporcional:

“Qualquer produção só pode ser econômica, quando seus diversos fatores estiverem em proporções definidas, quantitativa e qualitativamente, variáveis, entretanto, segundo o caso considerado.”

Ademais, é preciso atender ainda aquilo que se convencionou chamar de “desemprego disfarçado”.

Assim, se em determinado setor econômico a produtividade é relativamente satisfatória e, por motivos de ordem social, trabalhadores que nêle militam daí se afastam para atividades de menor valor econômico, duas coisas acontecem:

- baixa a produtividade no primeiro setor
- aumenta a produtividade no segundo setor.

Contudo, sendo a importância econômica do primeiro setor maior que a de segundo, não haverá compensação nos dois fatos, como o haveria, por exemplo, numa soma algébrica de termos iguais, mas de sinais contrários.

É óbvio que, nesse caso, a produtividade geral terá diminuído, sem que os trabalhadores tivessem passado à inatividade total, havendo apenas troca de um trabalho de maior rendimento econômico, por outro de menor rendimento.

A isso é que se chama — “desemprego disfarçado”, que se contrapõe ao verdadeiro desemprego pelas abstenções naturais ou forçadas de todo e qualquer trabalho, como soem acontecer nos casos de doenças e greves, ambos fatores de queda de produtividade e que, por sinal, são muito freqüentes no Brasil.

Só pela reeducação do trabalhador e seu revigoramento de saúde poderá ser combatido, por êsse lado, o baixo índice de produtividade.

Salários — A política dos salários não pode ficar estranha ao rendimento da produção, elemento ponderável que é nos preços de custo.

A primeira coisa a considerar é que o interesse coletivo não reside nos aumentos constantes de salários nominais. O que interessa, realmente, a quem consome — e entre eles estão os próprios trabalhadores — é a elevação da produtividade, porque somente ela pode concorrer para reduzir os preços.

Com efeito, tanto faz ao trabalhador que lhe majorem os salários em mais 50%, ou lhe reduzam os preços das utilidades na mesma proporção: em qualquer das hipóteses ele ficará com o mesmo acréscimo em seu poder aquisitivo.

As conseqüências econômicas, porém, num e noutro caso, são muito diferentes.

No primeiro, quando o salário aumenta, o reflexo será — como ainda há pouco se viu no Brasil — sensível majoração geral dos preços. Ora, se os preços se elevam, defende-se o consumidor, gastando menos; mas, dessa forma prejudica a renda nacional, que também diminuirá. E, como se sabe, toda vez que a renda nacional diminui, a população sofre certa baixa em seu nível de vida; logo, o aumento geral de salários empobrece, ao invés de enriquecer.

Entretanto, se em lugar do acréscimo geral de salário beneficiar-se o trabalhador com uma redução geral nos preços, daí advirão duas vantagens coletivas, além do lucro individual:

- aumento do consumo geral
- aumento da poupança.

Aumentando-se o consumo, haverá estímulo da produção e, dessa forma, crescerá a renda nacional; ora, crescendo a renda nacional, crescerá também o conforto das populações, entre as quais está o trabalhador.

Por outro lado, baixando-se os preços, há possibilidades de maiores sobras nas rendas individuais, pois o trabalhador passará a gastar menos, economizando sem esforço; ora, crescendo a poupança, cresce a formação de capitais para novos empreendimentos, o que influirá, também, no acréscimo da renda nacional; logo, a baixa geral dos preços enriquece, ao invés de empobrecer.

Infelizmente, no Brasil, a política se tem orientado no sentido de conceder ao trabalhador aumentos constantes de salário-nominal, quando certo seria promover a contenção dos preços, se não fôsse possível baixá-los, para acrescer o salário-real.

É verdade que, para isso, outros fatores, e muito sérios, teriam de ser considerados, o que nem sempre o pode fazer a autoridade administrativa.

Erra-se mais pela impossibilidade de agir, que pela ignorância do meio seguro de acertar.

Assim, a elevação da produtividade pela política dos salários é questão de tal complexidade que, no Brasil atual, nenhum administrador poderia tentá-la.

Atitude Psicológica do Trabalhador — Contudo, ainda que se dispusesse de instalações e equipamentos adequados, número conveniente de trabalhadores, matéria-prima apropriada, salários tecnicamente calculados, a produtividade poderia ser baixa, quando baixa fôsse a rentabilidade do trabalho.

O rendimento do trabalho não depende exclusivamente dos conhecimentos técnicos do trabalhador; há que contar ainda com sua atitude psicológica.

É preciso fazer, antes de tudo, com que o trabalhador compreenda o valor da produtividade para si próprio; é preciso reeducar o trabalhador, dando-lhe a exata noção de seu valor social.

Cumpra mostrar-lhe, de princípio, que de seu rendimento máximo no trabalho resulta o bem estar geral, de que ele mesmo será parte; depois que, dêsse rendimento elevado, auferirá a empresa maiores recursos para aumentar-lhe o salário.

Nada se tem feito, no Brasil, com êsse objetivo.

O trabalhador nacional, com raras exceções, visa a receber o máximo, sem atender ao fato de que seu salário só poderá ser pago pelo produto por ele mesmo elaborado. Baixando sua produtividade em resistências passivas, em sabotagem discreta, em abstinências excessivas, em greves e desempregos disfarçados, não atenta o trabalhador que está agindo contra seus próprios interesses, pois dessa forma, por um lado impossibilita a empresa de lhe proporcionar qualquer salário mais condigno e, por outro, leva a coletividade — e com ela ele próprio — ao empobrecimento.

A reeducação da massa trabalhista deveria ter por fim ensiná-la a produzir o máximo possível para, em troca, receber cada vez salários maiores dentro dos limites dessa produção.

Elevar a produtividade por êsse meio é fácil e merece ser tentada.

No Brasil, a massa trabalhista é inteligente e sensível à lógica dos argumentos, quando despida de impulsos demagógicos que a enfeiam e desvalorizam.

Organização — Outro elemento importante na produtividade do trabalho é a organização da empresa.

A estrutura das unidades de trabalho, os princípios de seu funcionamento são fatores do preço de custo.

Melhorando a estrutura das empresas, ou racionalizando-lhes o funcionamento, é possível elevar a produtividade.

No Brasil, a maior parte das empresas não dá a isso a devida relevância, esquecendo-se de que a organização é técnica e, como tal, uma especialidade que exige estudos e formação.

É indispensável ouvir o Técnico de Organização, não só ao projetar uma empresa, como no decurso de seu funcionamento.

A ele se deve pedir, freqüentemente, que meça o índice de produtividade da empresa e vá pesquisando as causas que obstem à sua elevação.

Não raro, com dispêndio de pouco capital, se conseguem excelentes resultados.

O Técnico saberá fazê-lo.

Na regulamentação, ainda recente, da profissão de Economista, tornou a lei obrigatória a presença de um desses especialistas nas grandes empresas; a mim se me afigura muito mais necessária a assistência de um Técnico de Organização ou, para ser mais justo, a de um Técnico de Administração, de vez que, numa grande empresa, teria ele oportunidade de intervir, não apenas em assuntos de Organização, mas ainda nos de Pessoal, Material, Orçamento etc...

Agora que já existe Escola de Administração; agora que o próprio serviço público já reconheceu a necessidade do Técnico de Administração, por que não regulamentar essa profissão, como já se fez com outras tantas, e por que, a exemplo dos Economistas, não tornar obrigatória sua assistência junto às grandes empresas?

O D.A.S.P. poderia provocar o assunto.

Poder-se-ia garantir, então que, à custa do Técnico de Administração, seria elevada a produtividade em muitos setores e, por via dela, a renda nacional, para benefício de todos os que vivem no Brasil.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Problema da Expansão das Áreas Locais

(Aspectos administrativos)

ANTÔNIO DELORENZO NETO

Antigo Prefeito Municipal de Guaranésia —
Conselheiro da Associação Brasileira de Mu-
nicípios — Professor da Escola de Sociologia
e Política de São Paulo, (Instituto de Estu-
dos Municipais)

Tese apresentada e aprovada no VI Congresso Interamericano de Mu-
nicípios, de *Panamá* — agosto de 1956.

INTRODUÇÃO

A REALIDADE SOCIAL DO MUNICÍPIO

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 compõem 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 pobremente 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 cidadania e liderança, vinha servindo às intenções maquiavélicas de governos e grupos políticos, sempre interessados em manter sua força paternalista à custa do marginalismo das comunidades urbanas e rurais, assim indefinidamente sacrificadas a um 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.

É 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 (1) 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 com clareza, no esquema que GURVITCH estabeleceu para a classificação dos grupos sociais:

1. *Conteúdo.*

- a) Grupos unifuncionais;
- b) Grupos multifuncionais;
- c) Grupos suprafuncionais.

2. *Extensão (número de participantes).*

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

(1) In *Cahiers Internationaux de Sociologie* — (Groupement Social et Classe Sociale), Vol. VII, Paris, 1949, págs. 26-42.

3. *Duração*

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

4. *Ritmo*

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

5. *Condições de dispersão*

- a) Grupos à distância;
- b) Grupos de contactos artificiais;
- c) Grupos reunidos periodicamente;
- 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 dispondo da coação condicional;
- b) Grupos dispondo 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*. (2) São eles: o Conteúdo, a extensão, a duração, o limite de 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 suprafuncional, extenso em número, permanente à distância, de fato, aberto, não organização, mas com estrutura (salvo quando em formação), de divisão, normalmente refratário à penetração pela sociedade global (salvo quando ela estiver no poder), radicalmente incompatível com as outras classes, não dispondo 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 quase sempre oriundo da imposição oficial, decorrente

(2) Convem ler de GEORGES GURVITCH, *Les Phénomènes sociaux totaux et la science de l'homme*, in *Esprit*, Paris, mars, 1956, pp. 390-397.

de uma lei criadora. A sua caracterização depende da identificação dos grupos sociais que vivem no seu interior e de comportamento das classes sociais respectivas. O exame aprofundado de relações tão complexas, indica que será um erro pretender reduzir o Município a êste ou aquêlo 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 compõem. O grupo social, em definição coerente, nada mais é que uma unidade coletiva real, 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. Por isso, 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. (3)

A EXPANSÃO DAS ÁREAS URBANAS E SUBURBANAS E O PROBLEMA DAS ÁREAS LOCAIS

Sabemos que é de grande importância na moderna administração local a consideração do problema da expansão das áreas urbanas e suburbanas. As preocupações no sentido de dar à sua solução um critério racional e técnico, tem-se largamente manifestado no urbanismo contemporâneo. Unindo-se às preocupações de doutrina, ainda assim se deve recordar o esforço em busca de melhores esclarecimentos, trazidos, quer direta, quer indiretamente, pelo debate nos Congressos Nacionais e Interamericanos de Municípios. Além das contribuições que genêricamente trataram do tema no V Congresso Interamericano de Municípios, de Puerto Rico, celebrado em 1954, e no Ibero-americano de Municípios, realizado em Madrid, em 1955, mais expressamente dêle se cogitou na recente Conferência anual das Municipalidades Canadenses, de agosto de 1955, que estudou largamente a matéria relativa ao desenvolvimento incontrolado das áreas contíguas e suburbanas.

No Brasil, igualmente, a situação não é diferente em relação ao interesse e atualidade do tema. A sua relevância decorre do fato da mobilidade das populações, sobretudo a expansão para o Oeste: (determinada entre outros fatores, por três principais, como sejam o desenvolvimento agrícola do Estado do Paraná e o desenvolvimento industrial da bacia do Rio São Francisco, e o prosseguimento dos estudos para a implantação do novo Distrito Federal,

(3) 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.

no planalto Goiano) promovendo a criação de cidades novas e o desenvolvimento imprevisto das atuais, em que intervêm como forças indisciplinadas os fatores econômicos e as aglomerações humanas.

Portanto, diante do impacto dessas forças as administrações municipais ficam na retaguarda sem poder, em tempo, corrigi-las ou detê-las, gerando-se os graves problemas de desajustamento e carência profunda, — consequência de uma expansão desordenada, um crescimento caótico, onde a participação das populações nos fatores de civilização é realmente ínfima.

Nestas condições, para enfrentar êsse problema, já bastante generalizado em muitos países, sobretudo nos países novos, acreditamos que qualquer solução eficiente deverá enquadrá-lo sob um duplo aspecto, isto é, considerar a expansão das áreas urbanas e suburbanas não somente uma questão de urbanismo, mas também um problema administrativo. É necessário correlacionar o problema técnico de urbanística, com as perspectivas da administração, cujas soluções sejam solidamente alicerçadas nas pesquisas da realidade social. Sim, porque há-de existir sempre em todas as preocupações da técnica, da ciência, ou da administração propriamente dita uma relação demográfica, e tudo será vago ou abstrato se não se voltar à valorização humana.

Sem pretender inovar, recordemos os principais elementos metodológicos, que a nosso ver, as soluções comportam dentro da dupla conjuntura do urbanismo e da administração municipal.

a) *Aspecto Urbanístico.*

Um plano de urbanização, para dar melhor tratamento ao problema da expansão das áreas urbanas e suburbanas, deve ser projetado na perspectiva regional nas bases de uma prospecção da estrutura e da conjuntura econômica da região e das suas tendências demográficas e concebido à luz dos princípios e normas, do planejamento regional. Em seu conjunto constará necessariamente de:

1.º) uma série de plantas, mapas, gráficos e tabelas caracterizando a situação urbana atual;

2.º) uma série de plantas e gráficos de análise funcional do complexo urbano existente e sua estrutura regional;

3.º) uma série de plantas contendo as proposições do plano e a justificativa das soluções urbanísticas adotadas, constantes, especialmente de

- zoneamento ou organização do espaço urbano;
- vias de comunicações urbanas e rede regional;
- plantas gerais dos equipamentos urbanos (água, esgotos, eletricidade, etc.);
- Normas de utilização do espaço urbano e disciplina das construções (integradas no Código Municipal);
- Programação coordenada das obras necessárias.

b) *Aspecto Administrativo.*

Impõe-se refletir sobre o aspecto administrativo das questões de urbanismo aqui tratadas, em face das exigências de sua realização prática e da sua integração nas diretrizes do governo local. A nosso ver, o equacionamento do problema exclusivamente da expansão das áreas urbanas e suburbanas não esgota o assunto do ponto de vista dos interesses da administração, representando antes uma visão estática dos referidos problemas. Se nós vivemos uma fase acentuadamente intermunicipal em que os fenômenos de vizinhança se interpenetram com tanta intensidade, muitas vezes não podem com perfeição ser discriminados os interesses locais "stricto sensu", e que portanto, impõe um tratamento intermunicipal das tarefas ou serviços correspondentes. Certamente, mais importante do que o problema da expansão das áreas urbanas e suburbanas se nos afigura o da conceituação das *áreas locais*, no sentido de áreas comuns para a atuação de mais de um governo autônomo com objetivo administrativos mais amplos. Os problemas da expansão das áreas urbanas ou suburbanas entrariam como elementos de um todo, seriam aspectos parciais racionalmente entrosados numa conjuntura em que os processos e soluções jamais perderiam a visão total dos interesses comuns, nas suas implicações geográficas, econômicas e demográficas.

As complicações de estrutura, e as determinantes do crescimento desordenado urbano e suburbano, num quadro mais amplo de indagações, ganhariam um sentido regional, sem dúvida, o que mais profundamente assinala as nossas tendências atuais de governo e administração.

AS EXIGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DAS ÁREAS LOCAIS E A PERSPECTIVA
DA PLANIFICAÇÃO — A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Os imperativos de desenvolvimento das áreas locais reclamam um conceito de ação administrativa, além do Município. Esse trabalho de conceituação é realmente difícil. Não são muitos os subsídios existentes mas os que existem na doutrina e na prática são suficientes para nos fazer alcançar o verdadeiro sentido do problema. Neste particular convém recordar os magistrais estudos levados a efeito na Inglaterra, sintetizados pelo professor LIPMAN, (6) e o sistema descentralizado, a um tempo político e administrativo, adotado com vantagem nos Estados Unidos, na área da bacia do Tennessee. (7)

De acordo com a lição de LIPMAN, as áreas administrativas do Governo local podem ser definidas de acordo com as exigências técnicas particulares das diferentes funções a serem exercidas, mas é também possível procurar

(6) V. D. LIPMAN — *Local Government Areas (1834-1935)* — Oxford, Blackwell, 1949.

(7) DOUCHAN DOHTCHEVITCH — *L'expérience de la Tennessee Valley Authority* — Paris, Recueil Sirey — 1939.

J. ALAURENT, *L'exemple de la Tennessee Valley Authority* — Paris, Ministère de la Reconstruction et Urbanisme, 1951.

Para o desenvolvimento dos trabalhos, observam-se quatro fases:

1.^a *Contato global*

Consistindo na colheita de dados bibliográficos, estatísticos e cartográficos, sobre a cidade e o Município, visita a toda a zona interessada, entrevistas com pessoas diversas, anotação dos dados colhidos e esboço de caracterização dos problemas urbanísticos mais marcantes.

2.^a *Levantamento Geral ("Survey")*.

Compreendendo a caracterização pormenorizada da topografia sócio-econômica da cidade, mediante inquérito aprofundado com diversas investigações e sua representação gráfica.

3.^a *Análise funcional*.

Abrangendo todo o complexo urbano e concluindo pelo enunciado dos problemas urbanísticos ocorrentes, e a determinação das características urbanas do complexo estudado.

4.^a *Composição do Plano*.

Trabalho de síntese das fases anteriores, concluindo pela apresentação das proposições do plano e sua justificação. Antes do trabalho definitivo, um pré-plano será submetido à crítica das autoridades competentes e a da população, para receber sugestões.

Como obras padrões dêsse tipo de pesquisa, seguindo rigorosamente a análise gráfica dos complexos sociais, podemos citar o planejamento de *Reims* (França) (4) — cidade e comunas da região — em função da dinâmica das aglomerações urbanas e adjacentes, e o planejamento de *Ourinhos* (5) (Estado de São Paulo — Brasil), cuja urbanização considerou expansão das áreas urbanas e suburbanas, em sentido dinâmico, isto é, em função da valorização de todo o território do Município.

(4) RENÉ BRIDE, *Reims et le Nord-Est* — in *Urbanisme*, Paris, n. 1-2 de 1951, Pp. 13 — 42.

(5) Frei BENEVENUTO DE SANTA CRUZ e outros, *Problemas do Município de Ourinhos*, ed. *Sagmacs*; in "Revista do Serviço Público", Rio de Janeiro, março de 1956.

Para a propedêutica dessa nova técnica de análise urbana e rural recomendamos a leitura dos seguintes notáveis trabalhos:

Professor A. BEZERRA BALTAR, *Diretrizes de um Plano Regional para o Recife*, Recife (Brasil), 1951.

Equipe de "Economie et Humanisme". — *Lyon et sa Région* (Analyse et Enquêtes pour l'aménagement du territoire) Lyon, 1955.

L. J. LEBRET e outros, *Manuel de L'Enqueteur* — Paris, Presses Universitaires de France, 4 vols. 1952 — 1956.

alguns princípios gerais que explicam a delimitação de áreas, sem ser dada uma influência preponderante às necessidades de qualquer serviço. Não são freqüentes os exemplos da construção de um sistema de áreas de governo local abstratamente sobre as bases da aplicação de um conjunto de determinados princípios fundamentais. Nos esquemas propostos para a solução do assunto, permite-se uma larga classificação dos gêneros de princípios que têm sido considerados relevantes para o problema geral de delimitação de áreas do governo local. Tais princípios se classificam em três grupos principais, ainda que se permita aos planejadores a livre seleção de princípios básicos. Primeiramente, há a tentativa de aplicar às áreas algum padrão quantitativo geral: é o objetivo de conseguir áreas com populações aproximadamente similares, ainda que algumas vezes possa haver outra regra quantitativa, como por exemplo o desejo de limitar o número total de áreas a serem criadas. Em segundo lugar, há a tentativa de fazer com que áreas administrativas correspondam a um ou mais conjuntos de fatores em outro tipo da vida do "country": neste caso um sistema de áreas pode ser baseado claramente — a) considerações geográficas, b) sobre a distribuição de indústrias ou a disposições gerais da vida econômica, ou c) sobre a estrutura tradicional e agrupamento histórico da população. Em terceiro lugar, o princípio orientador visa igualar as áreas de administração com as zonas de influência das principais cidades da região.

Parece assaz interessante o esquema da Country Councils Association, cujas condições apresentadas para a determinação de áreas supõe os seguintes fatores:

a) superfície, b) população, c) valor proporcional, d) manutenção de interesse local, e) acesso conveniente a um centro administrativo e f) comunidade de interesses.

A preocupação de reforma na Inglaterra se inclina para a radical modificação da competência do Governo municipal, com modificação na sua forma política, e não somente no plano administrativo.

Mas, esses esclarecimentos técnicos vêm reforçar nosso ponto de vista, de que a amplitude dos serviços técnicos comuns necessitam de tratamento adequado e que transcendem dos meios de uma única unidade ou jurisdição administrativa.

Prosseguindo na linha desta argumentação, podemos afirmar que nos países, ou mais precisamente, nos tipos de Estado onde por via de descentralização política se consagram largas faculdades de autonomia aos entes locais, — pode-se com grande vantagem prática, utilizar a idéia de agrupamento de municípios. (8) Como organização estatal favorável ao desenvolvimento dessa instituição administrativa, citemos principalmente o Estado Federal.

(8) A idéia de "agrupamento" de Município vem acolher na esfera administrativa os postulados da teoria sociológica do Município, aqui na América tão brilhantemente sustentada pelo Professor Adriano Carmona Romay, de Universidade de Havana (Cuba), especialmente em seu trabalho *La Autonomia Financiera Municipal A la Luz de la Escuela Sociológica del Municipio* — Madrid, 1955.

No Brasil, cuja organização política assenta numa federação de Estados, podemos apresentar a formulação de uma estrutura administrativa de caráter intermunicipal, para os Municípios — centros de região situados na zona oeste do Estado do Rio Grande do Sul — *Alegrete e Bagé*. Os municípios limítrofes que se uniriam nos dois “agrupamentos”, são ao todo em número de dezoito, abrangendo uma vasta área territorial superior a cinquenta mil quilômetros quadrados. Damos a seguir o projeto de lei de agrupamento de Municípios com sede em Bagé, e que já recebeu a aprovação prévia da Câmara Municipal:

DA UNIÃO DOS MUNICÍPIOS

Art. 1061. Poderá o Município, em qualquer época, nos termos do Artigo 131 da Lei Orgânica, associar-se a outros para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns.

Art. 1062. Fica autorizado o Prefeito Municipal a promover entendimentos para a organização de uma União de Municípios, com o objetivo de constituírem em pessoa jurídica.

Parágrafo único. Aprovada a proposta de agrupamento, reunir-se-ão os Prefeitos interessados em Bagé, a fim de cumprirem as formalidades legais para a constituição da sociedade respectiva, cujo mandato administrativo será de seis anos.

Art. 1063. A União de Municípios será administrada por um Conselho Diretor constituído de um Presidente, um Vice-Presidente e nove Conselheiros, percebendo apenas, o primeiro, um subsídio nos termos deste Capítulo.

§ 1.º Os nove Conselheiros serão escolhidos pelos Prefeitos na reunião a que se refere o Artigo anterior, sendo um representante de cada Município-Membro.

§ 2.º Os Prefeitos e Vereadores dos Municípios-Membros, enquanto em exercício de seu mandato, não poderão participar da diretoria da União.

Art. 1064. O Município-sede dará denominação à “União”, e será eleito pelos Prefeitos em reunião especialmente convocada para esse fim.

Art. 1065. Depois de constituída a sociedade, organizar-se-á no Município-sede da “União” o seu Escritório, que terá, inicialmente, no máximo, um Engenheiro especializado, um Contador e dois dactilógrafos, sob a orientação direta do Presidente.

Art. 1066. A União de Municípios contará com Orçamento próprio, votado anualmente pela Diretoria, no dia 15 de dezembro.

§ 1.º Os recursos que constituirão o Orçamento Especial de que trata este Artigo, serão consignados em dotações globais, anualmente, nos Orçamentos dos Municípios-Membros pela forma convencionada na reunião dos Prefeitos, a que se refere o parágrafo único do Artigo 1062.

§ 2.º Na elaboração do Orçamento Especial da “União”, seguir-se-ão as normas técnicas aprovadas pelo Decreto-lei Federal n.º 2.416, de 17 de julho de 1940.

Art. 1067. Além dos recursos referidos no Artigo anterior a “União” contará com: a contribuição específica do Município de Bagé, assim discriminada:

I — trinta e cinco por cento (35%) do valor da alienação dos próprios municipais;

II — sete por cento (7%) do “superavit” observado na execução orçamentária de cada exercício;

III — vinte por cento (20%) da arrecadação decorrente dos recursos da “faixa da fronteira” (Lei n.º 2.597, de 12 de novembro de 1955).

Art. 1068. O Presidente da União de Municípios poderá ter subsídio, que não será superior ao do Prefeito do Município-Membro de maior renda.

Parágrafo único. Os funcionários da “União”, serão funcionários municipais em regime de comissão, preferencialmente.

Art. 1069. Na constituição da “União”, os Municípios associados deverão ser no máximo em número de nove (9), dando-se preferência aos municípios limítrofes de Bagé.

Art. 1070. O objetivo primordial da União de Municípios será a execução do planejamento territorial, em regime de desenvolvimento econômico das áreas comuns.

Art. 1071. Nos termos da Lei Orgânica, entre as suas tarefas principais a União de Municípios promoverá, em planificação adequada, a solução dos seguintes problemas:

I — organização do zoneamento agrícola da área territorial — respectiva;

II — plano de colonização ou instalação de granjas cooperativas, com o aproveitamento de terras públicas, ou mediante desapropriação de terras particulares, de preferência as socialmente não aproveitadas;

III — organização das fazendas coletivas, de caráter experimental, orientadas ou administradas por delegados da “União”, e destinadas a fomento da produção e à formação de elementos aptos às atividades agrícolas;

IV — plano de assistência técnica — agropecuária;

V — plano geral de saneamento;

VI — Inventário do nível de vida dos diferentes grupos de população de área territorial;

VII — inventário das condições sanitárias das populações dos Municípios-Membros, e programa assistencial correlato, incluindo rede de hospitais;

VIII — plano de assistência educacional e rede de escolas rurais, de grau primário e técnico;

IX — plano intermunicipal de energia elétrica, em correlação com o sistema estadual;

X — plano geral de abastecimento e estocagem de produtos, com a análise de suas repercussões econômicas;

XI — programa geral de investimentos de interesse social.

Art. 1072. As desapropriações referidas no item I, do Artigo anterior, quando necessárias, serão solicitadas pelo Presidente da "União" ao Prefeito do Município-Membro, que, no prazo de quarenta (40) dias, a contar da data do recebimento, enviará o respectivo expediente à Câmara Municipal.

Art. 1073. O Presidente da União de Municípios enviará, anualmente, no mês de março, a cada Câmara Municipal de Município-Membro, o Relatório Geral das suas atividades administrativas.

Art. 1074. O Presidente da União de Municípios adotará tôdas as providências necessárias à consecução de seus fins, exercendo, a mais ampla cooperação interadministrativa com os organismos federais e regionais.

Art. 1075. As disposições dêste Capítulo não poderão ser alteradas senão pelo voto de dois terços (2/3) dos Vereadores da Câmara Municipal.

Os dispositivos legais citados integram o novo Código Municipal, que reformou tôda a legislação anterior.

O sistema da "União de Municípios" vem naturalmente resolver numa perspectiva de planificação (9) aquela série de questões que não podem ser de maneira precisa discriminadas na esfera interna da competência local. São por assim dizer da esfera externa, indiscriminadas, comuns. Esta possibilidade institucional vem sendo permitida pelos próprios textos constitucionais, mas até agora não havia sido utilizada no campo da administração aplicada. Ele amplia consideravelmente a ação administrativa, permitindo investimentos de grande envergadura, de que se beneficiarão — impulsionadas por um desenvolvimento criteriosamente planejado — não só as áreas urbanas e suburbanas, mas as áreas rurais, vale dizer a *área local comum* em tôda a extensão de seu significado.

CONCLUSÕES

I — Recomenda-se aliar à conceituação da expansão das áreas urbanas e suburbanas como problema de urbanismo, a sua compreensão como um problema de natureza administrativa.

II — Recomenda-se como solução cabível para o problema do desenvolvimento das áreas locais, a organização de "agrupamentos" ou "Unões" de Municípios, que funcionem como consórcios de cooperação administrativa intermunicipal.

III — Recomenda-se a incorporação ao regimen legal do Município, de tôdas as medidas tendentes a controlar o crescimento desordenado das cidades, fixando-as em princípios inspirados na realidade social.

(9) Para o caso de um Município considerado em si mesmo, isto é, circunscrito apenas à esfera interna de sua atividade administrativa, tentamos estabelecer a metodologia da planificação em tese aprovada pelo IV Congresso Interamericano de Municípios, de Puerto Rico — dezembro de 1954, e cujo desenvolvimento se poderá ver em nosso trabalho: *as novas tendências da Administração Municipal* (ed. da Câmara Municipal) Pôrto Alegre, 1956.

Reforma Constitucional

(Sugestões para a Reforma Constitucional apresentadas ao Ministro Nereu Ramos pela Comissão Especial de Juristas, constituída em março de 1956)

A Comissão Especial de Juristas que organizei em março de 1956, para proceder a estudos da reforma constitucional, composta dos Senhores Drs. F. C. de SAN TIAGO DANTAS, Presidente da Comissão Jurídica Interamericana e Professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil; CARLOS MEDEIROS SILVA, ex-Consultor Geral da República; ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República; Prof. FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA, ex-Consultor Geral da República, e HERMES LIMA, Professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, elaborou 11 propostas de emenda ao texto vigente.

Referem-se as sugestões à discriminação de rendas; à competência da Polícia Federal; à elaboração legislativa; à acumulação de mandatos eletivos; à elaboração orçamentária; à maioria absoluta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República; à coincidência e duração dos mandatos eletivos na órbita federal; à competência do Supremo Tribunal Federal, no que toca ao recurso ordinário e ao extraordinário; ao estágio de juizes de carreira; à desapropriação por interesse social; e à reversão dos militares ao serviço ativo.

Cada emenda está acompanhada da respectiva justificação.

O trabalho, inspirado no propósito de aperfeiçoar a Constituição em face da experiência do primeiro decênio de sua vigência, representa contribuição notável, e merecerá, estou certo, o apreço dos partidos políticos e dos membros do Congresso Nacional, como

os seus autores merecerão, pelo patriotismo desinteressado com que o executaram, o mais alto reconhecimento público.

Rio de Janeiro, julho de 1956. — NEREU RAMOS, Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dá nova redação aos arts. 15 e 19 da Constituição.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º O art. 15 da Constituição passa a vigorar com o seguinte item VII:

VII — exportação de mercadorias para o estrangeiro. Do total arrecadado a União entregará, anualmente, aos Estados produtores até 5% ad valorem da mercadoria exportada. Quando exigido por motivo de política monetária ou de comércio internacional, esse imposto não ficará sujeito às restrições do art. 141, § 34.

Art. 2.º O § 4.º do art. 15 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 4.º A União entregará aos Estados 5% e aos Municípios, excluídos os das capitais,

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 e que se refere a Emenda:

“Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre:

I — importação de mercadorias de procedência estrangeira;

II — consumo de mercadorias;

III — produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de

10% do total que arrecadar do imposto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais. A aplicação e fiscalização das cotas atribuídas aos Municípios serão reguladas por lei federal. Os Municípios, que se criarem, só 10 anos depois de instalados terão direito a participar dessa distribuição.

Art. 3.º O item V do art. 19 da Constituição fica substituído pelo seguinte:

V — promessa de venda de imóveis ou a respectiva cessão de direitos.

Art. 4.º Fica revogado o § 6.º do art. 19 da Constituição.

Art. 5.º Esta Emenda entra em vigor em 1 de janeiro de , revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro,

lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica;

IV — renda e proventos de qualquer natureza;

V — transferência de fundos para o exterior;

VI — negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

§ 4.º A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.

Art. 19. Compete aos Estados decretar impostos sobre:

I — propriedade territorial, exceto a urbana;

II — transmissão de propriedade *causa mortis*;

III — transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades;

IV — vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual;

V — exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais;

VI — os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia.

§ 6.º Em casos excepcionais, o Senado Federal poderá autorizar o aumento, por determinado tempo, do imposto de exportação até o máximo de dez por cento *ad valorem*.

JUSTIFICAÇÃO

As crescentes despesas dos Estados e Municípios estimulam nos administradores estaduais e municipais o propósito de alcançar maiores receitas para aquelas unidades da Federação, de sorte que, à procura de soluções, se voltam quase sempre para a discriminação de rendas regulada na Constituição Federal, pleiteando sua revisão para mais vantajosa distribuição de impostos.

No calor desse propósito, esquecem-se aqueles administradores e seus prosélitos que a União vive também grave crise de receita, em que os *deficits* orçamentários, com a consequente cobertura por malsinadas emissões, crescem cada ano que passa, bastando dizer que, no presente exercício, se espera arrecadação de muito inferior às despesas calculadas.

2. Verifica-se, por essa simples observação, que, ao tratar de qualquer modificação da competência tributária delineada na Constituição Federal, não se pode olvidar a gravidade e a delicadeza do propósito reformista.

Examinando detidamente os impostos indicados no Instrumento Constitucional como pertencentes à União, chega-se à conclusão de que nenhum deles pode ser transferido aos Estados ou aos Municípios.

Esses tributos têm escopo político de relevância sem par, com uma destinação histórica que não pode deixar de ser assinalada, porque a sua manutenção está ligada à própria sobrevivência da Federação.

3. Se recorrermos aos dados estatísticos, mais se fortalecerá a convicção de que são intransferíveis os impostos que à União reservou a Constituição Federal. Basta dizer que as regiões leste e sul do país contribuem com 93,6% do total arrecadado pela União. Somente o Distrito Federal e São Paulo, pela situação dos nossos dois mais importantes portos marítimos e pela concentração aí da maior parte da nossa indústria, representam 76% da arrecadação federal. Do total de Cr\$ 37.010.950.000,00 arrecadado de impostos federais, em 1954, o Distrito Federal e os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco contribuíram com Cr\$ 33.027.234.000,00.

Desta sorte, a transferência de qualquer imposto da União, na atualidade, beneficiaria despropositadamente os referidos Estados — únicos a bem dizer beneficiados —

e agravaria de tal modo a desigualdade entre os vários Estados da Federação que constituiria obra de desagregação nacional. Somente a União, com efeito, pode, com o produto de renda que constitucionalmente lhe foi assegurada, realizar obras e serviços nos vários Estados, construindo o futuro da Pátria comum. Na verdade, uma das funções precípua da União é redistribuir a renda nacional através de obras e planos de desenvolvimento que cubram toda a área do território brasileiro, além de empréstimos e auxílios aos Estados.

Ao meditar na possível alteração da partilha dos tributos tal como feita na Constituição, essa norma há de informar o propósito do reformador. De fato, não se pode desfalcicar a União dos meios necessários para empreender a obra gigantesca e patriótica de propulsionar o progresso geral do país, mantendo a unidade nacional.

4. Em depoimento prestado perante a Comissão, o Professor OTÁVIO GOUVÊA DE BULHÕES assinalou esse fato relevante:

"A discriminação das fontes tributárias entre a União, Estados e Municípios está presa às condições da formação da renda nacional. Se a renda nacional se apresentar concentrada em determinada região do país, obviamente o critério de discriminação de impostos há de subordinar-se a esse fato.

É almejável que se procure imprimir uniformidade ao progresso do país. Mas, esse objetivo não é alcançável por meio de uma medida apriorística de distribuição de impostos. Primeiro, temos que alterar a estrutura econômica do país, por meio de sistemática política econômica, para depois reforçar a tendência de uniformização do progresso através de adequada distribuição na competência tributária. Pretender começar por essa discriminação para atingir à uniformidade do desenvolvimento econômico é enveredar por caminho oposto ao objetivo que se pretende colimar."

Depois de mostrar a desigualdade das arrecadações federais nas várias regiões do país observou o citado professor:

"Conseqüentemente, retirar da União parcelas de sua atual competência tributária seria agravar ainda mais a presente concentração da renda nacional, porque proporcionaria maior utilização

de recursos para o próprio meio onde se encontra a renda nacional, em detrimento da participação da União, que é o único veículo de redistribuição da renda nacional pelos demais Estados da Federação."

5. Entende a Comissão que nenhum imposto federal deve ser transferido aos Estados ou Municípios, sob pena de privarmos a União dos meios indispensáveis para levar progresso a todas as regiões do país, ainda as mais desfalcadas de recursos.

Na atual conjuntura, cabem aos Estados as providências e iniciativas para explorar convenientemente os tributos, a fonte de receita que lhes deu a Constituição. Os impostos que lhes foram atribuídos não são muitos, mas são indiscutivelmente de considerável fecundidade.

A propósito, BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS fez há mais de 100 anos, essa observação ainda rigorosamente atual: "Se é uma verdade, que não se pode contestar, é que, quanto menor é o número das contribuições de um Estado, tanto mais fácil é a percepção dos dinheiros públicos."

Em conferência recente, assinalou o Deputado ALIOMAR BALEEIRO, com a sua dupla autoridade de professor de Finanças e de relator do capítulo referente à discriminação de rendas na Constituição de 1946, que os Estados se voltam para a União, quando o que lhes compete é valer-se dos tributos que constitucionalmente lhes foram reservados: "Não é compreensível que Estados queixosos da discriminação de receitas de 1946 pensem em reformar a Constituição se não quiseram socorrer-se de tributos justos, que ela lhes garante (*Discriminação de Rendas e Reforma Constitucional*, publicação do INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO FINANCEIRO, pag. 18).

A seu turno, o Prof. CARVALHO PINTO, assinalara, em obra notável, que, se é verdade que a alteração da Constituição, em qualquer dos seus capítulos, é empreendimento delicado que somente deve ser realizado quando comprovada a inconveniência do que vigora e as vantagens do que se projeta, essa atitude de prudência encontra fundada justificativa no terreno tributário:

"Essa atitude de prudência encontra fundada justificação no terreno tributário, não só pela imprecisa e longínqua infiltração dos seus efeitos, através dos

fenômenos da incidência, da translação e da repercussão, como ainda pela importância que assume na vida social e política.

Realmente, funde-se o sistema tributário de tal forma na vida coletiva, que a própria velhice, num curioso paradoxo, longe de o enfraquecer ou invalidar constitui fonte de energia, atualização e aperfeiçoamento dos tributos. "O imposto ganha em ser velho" é axioma que exprime a intimidade dessa fusão entre o regime fiscal e a vida econômica.

Essas circunstâncias, denunciando os imprevisíveis abalos que poderia acarretar qualquer mudança fiscal profunda, levam os financistas a só admitirem substituições quando a realidade demonstre, de forma inequívoca, depois de esgotados todos os recursos, a insuficiência ou impropriedade do sistema" (*Discriminação de Rendas*, 1941, págs. 153-154).

Essas ponderações do ilustre professor, atual Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, justificam a cautela com que agiu a Comissão de Estudos da Reforma Constitucional, ao sugerir emendas aos dispositivos que tratam da discriminação de rendas na Constituição Federal.

6. A única transferência de tributos que a Comissão reputa conveniente efetivar é a do imposto de exportação de mercadorias para o estrangeiro. A seu ver, esse imposto melhor se ajusta à competência da União, à qual já compete, por força de preceito constitucional, legislar sobre regime dos portos e da navegação de cabotagem e comércio exterior.

A decretação de imposto de exportação sobre lubrificantes e combustíveis, com possibilidade de extensão aos minerais do país, já é, por preceito constitucional, assegurada à União.

7. Com efeito, pelo regime vigente, cabendo aos Estados o imposto sobre "exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro", não pode o Distrito Federal cobrar esse tributo porque as mercadorias despachadas pelo Porto do Rio de Janeiro não são mercadorias de sua produção, da produção do Distrito Federal.

Por outro lado, os Estados que não têm portos não podem instituir esse tributo, ficando assim prejudicados os Estados centrais

como Minas Gerais, produtor de minério e de café, intensamente exportados. O Estado de São Paulo, ou porque pelo porto de Santos são exportadas mercadorias de outros Estados concorrentemente com as de sua produção; ou porque o Distrito Federal não tributa nem pode tributar a exportação de mercadorias que saem pelo porto do Rio de Janeiro, não cobra, atualmente, esse imposto.

Perpassando os dados estatísticos, verifica-se que em poucos Estados esse tributo representa considerável fonte de receita. Apenas em dois, a Bahia e o Pará, tem ele maior importância. A arrecadação total de impostos na Bahia, em 1954, foi de Cr\$..... 1.314.955.000,00, representando o imposto de exportação Cr\$ 342.458.000,00, mais de 25% do total arrecadado. No Pará, onde a arrecadação foi de Cr\$ 237.114.000,00 em 1954, representou ali o imposto de exportação Cr\$ 42.755.000,00, quase 20% do total. Nos demais Estados que cobram tal imposto, essa percentagem é menor.

8. Ao indicar esse tributo à competência da União, a Comissão teve contudo em vista não prejudicar os Estados que o arrecadam presentemente, dispondo o preceito que consubstancia essa transferência, que, do total arrecadado, a União entregará anualmente aos Estados produtores até 5% *ad valorem* da mercadoria exportada.

Com essa sugestão, não serão sacrificados os Estados produtores das mercadorias exportadas e não se beneficiam apenas aqueles em cujo território são explorados, aliás pela União ou por concessionários desta, os portos de mar. Todos os Estados produtores da mercadoria exportada serão contemplados, se a proposta da Comissão for acolhida.

9. À União compete legislar sobre o comércio exterior, sobre regime de portos e de navegação de cabotagem, de sorte que o imposto de exportação deve caber, conseqüentemente, à União, nessa integralização de competência federal, com a finalidade principal de regular o comércio exterior. Com esse tributo pode a União modificar a atual política cambial referentemente aos produtos de exportação, substituindo o atual sistema, que não se ajusta aos reclamos de uma política financeira permanente, pela cobrança de um imposto federal.

Esse tributo, assim, com raízes na Constituição, se presta, perfeitamente, à realização de um regime de câmbio mais adequado com o valor real do cruzeiro abandonando-se o regime atual de várias taxas.

Para servir com plena eficiência a esses objetivos, dispôs a Emenda que o tributo não se sujeitará às restrições do § 34 do art. 141 da Constituição, de sorte que poderá, depois de legalmente instituído, ser aumentado e cobrado, em cada exercício, sem prévia autorização orçamentária.

10. Outra sugestão da Comissão, de grande importância e que vem atender à situação financeira dos Estados, é a distribuição aos mesmos da cota de 5% do total que arrecadar a União do imposto sobre a renda, o que poderá assegurar a cada Estado, atualmente, um auxílio, que tende a aumentar, da ordem de 50 milhões de cruzeiros anuais.

As considerações expostas no início desta exposição justificam a emenda ora proposta.

Por outro lado, aos Municípios se mantém a cota de 10% daquele imposto, propondo a emenda redigida pela Comissão que a lei federal disporá sobre a aplicação e a fiscalização dessa verba, para evitar abusos que se possam verificar.

A legislação deverá obrigar os Municípios a empregarem a cota recebida em obras e serviços certos, expressos em lei federal, que estabelecerá a fiscalização respectiva.

E para coibir a proliferação de Municípios com a finalidade, pode-se dizer, exclusiva de participar da cota do imposto sobre a renda, dispôs a Emenda que somente depois de 10 anos de sua instalação terão os Municípios — que se criarem — direito a tal participação. Com essa norma somente os Municípios em condições de sobrevivência, com rendas próprias, serão criados.

11. Também o imposto sobre as promessas de venda e de cessão, segundo emenda proposta, foi expressamente atribuído aos Estados. Essas promessas, atualmente feitas por escritura pública sem cláusula de arrependimento, têm efeitos reais, como se tem reconhecido.

Os nossos tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal, têm julgado indevido o imposto sobre essas promessas e cessões, sob fundamento de que não há, em tais casos, transmissão de propriedade, e a Constituição o que a respeito deferiu aos Estados e à Prefeitura do Distrito Federal foi o poder de cobrar impostos sobre *transmissão inter vivos* da mesma propriedade (Rev. de Direito Administrativo, vol. 18, pág. 59).

Pareceu, assim, à Comissão que tais atos deveriam ser tributados, pois, na prática, representam verdadeira transferência da pro-

priedade imobiliária daí resultando a emenda proposta.

São somente estas as alterações propostas pela Comissão ao capítulo da discriminação de rendas.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 1956. —
A. GONÇALVES OLIVEIRA, Relator. —
F. C. DE SAN TIAGO DANTAS. —
CARLOS MEDEIROS SILVA. —
FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA. —
HERMES LIMA.

COMPETÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dá nova redação ao art. 5.º, n.º VII, da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 5.º, n.º VII, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

VII — superintender em todo o território nacional:

- a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- b) a apuração de infrações penais contra a segurança do Estado, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesse da União;
- c) a apuração de outras infrações penais, cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme.

Rio de Janeiro,

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"Art. 5.º Compete à União:

VII — superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras".

JUSTIFICAÇÃO

1. A Constituição vigente, no art. 5.º, n.º VII, dá competência à União para superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras.

A norma vem de textos anteriores com alterações de redação (Constituição de 1934, art. 5.º, ns. V e XI; Carta de 1937, artigo 15, n.º IV, art. 16, ns. II, V e XIII).

2. A Emenda proposta visa a acrescentar ao texto vigente o seguinte:

"b) a apuração de infrações penais contra a segurança do Estado a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União;

c) a apuração de outras infrações penais, cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme".

3. A supervisão da polícia federal não deve ficar adstrita aos casos indicados no texto vigente (polícia marítima, aérea e de fronteiras), mas abranger outras infrações penais que, pela sua natureza, ou repercussão, exorbitem do plano estadual para o nacional ou internacional.

4. A prática tem demonstrado que as polícias estaduais são impotentes, muitas vezes, para reprimir, como convém, os surtos revolucionários ou os atentados à ordem política e social.

Os meios de comunicação, rápidos e incontornáveis, permitem que um movimento ilegal tenha ramificações nos mais longínquos pontos do território nacional.

5. A falta de aparelhamento de pessoal e material das polícias da maioria dos Estados da Federação coloca a União em posição difícil, quando nelas deve confiar para a apuração da autoria de certas infrações penais que afetam não só a ordem pública como os seus próprios bens, serviços ou interesses.

6. Em outros casos a apatia dos órgãos locais, incumbidos de atuar, é que torna a lei penal inoperante, com escândalo público.

A defeituosa repressão aos jogos de azar, ao tráfico de entorpecentes e aos furtos de automóveis oferece exemplos típicos desta situação tão prejudicial à ordem jurídica, aos bons costumes e à formação do caráter nacional. Casos concretos têm ocorrido, sem remédio pronto e eficaz (Consultoria da República — Parecer n.º 2-T, de 31-3-51; Circular do Ministro da Justiça, in "Jornal do Comércio" (D.F.), de 29-3-53).

7. Nos Estados Unidos (F. B. I.) e na Argentina (Decreto n.º 33.265, de 1944), países de organização federativa, a expansão da competência da polícia federal se vem realizando com êxito, na medida das necessidades nacionais. A mesma orientação já

foi preconizada entre nós (CÂNDIDO A. GOUVEIA, "A Reforma da Polícia Civil no Distrito Federal", in Revista do Direito Administrativo, vol. I, pág. 320).

8. O Presidente EURICO DUTRA baixou, com o mesmo objetivo, o Decreto-lei n.º 9.353, de 13-6-46, proposto pelo Ministro CARLOS LUZ, conforme Exposição de Motivos publicada em Arquivos do M.J.N.I., volume 19, pág. 283. Mas, com a promulgação da nova Constituição, entendeu-se que o referido decreto-lei ficou revogado.

9. Pela Emenda, à polícia da União caberá *superintender* tais serviços; nos termos da lei ordinária, poderá exercer esta atribuição mediante acordo com os Estados, na forma autorizada pelo art. 18, § 3.º, da Constituição, ou diretamente, em circunstâncias excepcionais.

10. Com esta providência ganhará a repressão penal, sem quebra dos princípios fundamentais que norteiam a nossa organização política e administrativa.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 1956. —
CARLOS MEDEIROS SILVA, Relator. —
F. C. DE SAN TIAGO DANTAS. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. —
FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA. —
HERMES LIMA.

ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dá nova redação aos arts. 67, 68 e 69 da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 67. § 2.º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais no que concerne aos res-

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"Art. 67. A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1.º Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.

§ 2.º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais, no que concerne aos respectivos serviços admi-

pectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa de leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a fixação das forças armadas.

Somente por dois terços dos membros de cada Casa do Congresso Nacional será aprovada emenda a projeto oriundo dessa competência exclusiva do Presidente da República.

§ 3.º. A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados e sua votação deve estar concluída dentro de 120 dias, a contar do seu recebimento. Findo esse prazo, o projeto passará ao Senado em sua redação primitiva acompanhado das emendas aprovadas, e sua tramitação posterior seguirá o processo estabelecido no art. 68.

§ 4.º. Nenhum projeto que criar ou aumentar despesa será admitido à deliberação, salvo quando trazer a indicação da fonte de receita que a custeie.

§ 5.º. Ao projeto que cria ou aumenta despesa só será oferecida emenda nas comissões. Será final o pronunciamento da Comissão sobre a emenda, salvo se a maioria de qualquer das Casas do Congresso solicitar ao respectivo Presidente a votação no plenário sem discussão da emenda aprovada ou rejeitada.

§ 6.º O Congresso Nacional poderá autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro dos limites e diretrizes que estabelecer. Dentro de 60 dias, se outro prazo não houver sido fixado, o Presidente da República enviará ao Presidente do Senado o projeto resultante da autorização,

nistrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas.

§ 3.º A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados.

Art. 68. O projeto de lei adotado numa das câmaras será revisto pela outra, que, aprovando-o, o enviará à sanção ou à promulgação (artigos 70 e 71).

Parágrafo único. A revisão será discutida e votada num só turno.

Art. 69. Se o projeto de uma câmara for emendado na outra, volverá à primeira para que se pronuncie acerca da modificação, aprovando-a ou não.

Parágrafo único. Nos termos da votação final, será o projeto enviado à sanção.

sob pena de caducidade. Nos 30 dias seguintes, em sessão conjunta, o Congresso o aprovará ou rejeitará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, não podendo emendá-lo. Se o não fizer dentro desse prazo, considerar-se-á aprovado, e o Presidente da República imediatamente o promulgará como lei.

§ 7.º. A autorização não poderá versar sobre matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d'água ou ratificação de tratados.

§ 8.º. A Câmara ou o Senado poderão deferir a comissões, por um terço da totalidade de seus membros, a elaboração de projetos definitivos de lei, à exceção dos que tratem da matéria já referida no parágrafo anterior e autorização legislativa. Publicado o projeto, dentro de cinco dias, um quarto de qualquer das Casas do Congresso poderá solicitar ao respectivo Presidente que o projeto da Comissão seja submetido à deliberação do plenário, que, entretanto, não poderá emendá-lo.

Art. 68. O projeto de lei adotado numa das Câmaras será, dentro de 60 dias, revisto pela outra, que, aprovando, o enviará à sanção ou à promulgação (arts. 70 e 71). Decorrido o prazo fixado e não estando concluída a revisão, o projeto considerar-se-á aprovado como veio da outra Câmara e subirá à sanção.

Art. 69. Se o projeto de uma Câmara for emendado na outra, volverá à primeira para que, dentro do prazo de 60 dias, se pronuncie acerca das emendas. Estas só poderão ser rejeitadas pela maioria da totalidade dos membros de qualquer das Casas do Congresso. Se não o fizer dentro do prazo acima fixado, as emendas considerar-se-ão aprovadas e o projeto subirá à sanção.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. As modificações sugeridas pela Comissão de Estudos da Reforma Constitucional no Capítulo II, "ao Poder Legislativo", têm por fim assegurar ao processo da elaboração das leis andamento mais consentâneo com a eficiência da ação do Congresso.

Tudo indica que o prestígio do Congresso se reforçará na opinião pública desde que sua tarefa legiferante se apresente em condições técnicas de atender a tempo e a hora as soluções legais reclamadas pelo corpo social.

Afigurou-se à Comissão que, dentre essas condições técnicas, as que se passam a enumerar podem aperfeiçoar a elaboração legislativa. Tôdas as emendas alvitreadas inspiaram-se nas lições da experiência vivida, principalmente nestes últimos 10 anos de prática constitucional.

2. Ao conceder ao Presidente da República, retomando a tradição de 34, a competência exclusiva de leis que criem empregos em serviços existentes e aumentem vencimentos, a Constituição entendeu com isto atribuir ao Chefe do Executivo, diretamente responsável pela marcha da administração, pela ordem de seus serviços e pela oportunidade de nela se introduzirem alterações de vencimentos de pessoal, o controle de providências suscetíveis das mais graves repercussões no orçamento e na máquina administrativa.

Ter iniciativa exclusiva de leis que criem empregos em serviços existentes e aumentem vencimentos e, depois dessa iniciativa, perdê-la completamente, porque o projeto enviado pelo Executivo estará sujeito a sofrer as mais profundas transformações, como tem acontecido, significa subverter o sentido político-administrativo da competência privativa pelo art. 67 concedida ao Presidente.

Consistiria a subversão em desfigurar a iniciativa exclusiva do Presidente em simples ponto formal de partida para alterações e inovações, que, sem apoio no pensamento e nos planos do Governo, abrangeriam, entretanto, o setor expressamente confiado à responsabilidade e ao comando do Chefe do Executivo (art. 78 da Constituição).

Resultariam daí ônus inesperados para o Tesouro, mudanças reputadas desnecessárias ou inoportunas, transformações da maior gravidade financeira ou administrativa que, entretanto, de sua própria iniciativa, o Executivo jamais havia recomendado ao Congresso.

A favor dessa argumentação depõem os fatos. Mensagens de iniciativa exclusiva do Executivo, limitadas em seu escopo, relativas antes a detalhes que a problemas gerais da administração, têm sido transportadas pelo Congresso em planos de amplas proporções, seja quanto a vencimentos, seja quanto à criação de empregos, como faz certo, entre outros, o acontecido ao famoso Projeto número 1.082.

Inicialmente, a Comissão pensou em sugerir que as Mensagens do Executivo baseadas no § 2.º do art. 67 não fossem emendadas. O Congresso simplesmente as rejeitaria

ou aprovaria. Tinha bons fundamentos a Comissão para assim pensar inclusive dois acórdãos do Supremo Tribunal Federal, nos quais decidiu nossa mais alta Corte de Justiça que “o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa” (Reclamação número 164, de Santa Catarina, julgada em 16-6-52 e publicada no *Diário de Justiça* de 7-8-52) e, novamente, que a Assembléia não podia alterar a iniciativa do Governador propondo a elevação do salário-família dos servidores públicos (Representação n.º 195, de Santa Catarina, relator Ministro OROSIMBO NONATO, in *Revista de Direito Administrativo*, abril-junho de 1955).

Entretanto, pendeu a Comissão para outro desfêcho, atentando em que, mesmo nas Mensagens de iniciativa exclusiva do Executivo, poder-se-ia assegurar ao Congresso o direito de colaborar, contanto que uma fórmula se encontrasse capaz de colocar a iniciativa do Presidente sob a proteção de requisitos especiais para receber emendas.

Esta fórmula é a do *quorum* de dois terços. Ao mesmo tempo que soluciona a questão constitucional levantada pelos dois acórdãos já citados do Supremo, a fórmula concilia a responsabilidade do Executivo no controle da administração em seus aspectos mais íntimos — vencimentos e empregos — com a faculdade concedida ao Congresso de intervir em negócios da esfera puramente administrativa. Pela fórmula sugerida, quando se dispuser a intervir, estará o Congresso agindo na base de deliberação que, pelo seu elevado *quorum*, exprimirá ponto de vista amadurecido na concordância de uma opinião avassaladora no corpo legislativo.

3. A Comissão sugere também que se assegure aos projetos de lei de iniciativa do Presidente (§ 3.º, art. 67) andamento preciso no Congresso. Se o Presidente solicita uma lei, milita a favor de sua iniciativa a presunção de que a inspirou motivo de ordem ou de bem público. Não deve a iniciativa do Chefe do Estado sofrer retardamento, seja por ação, seja por omissão. Ao Congresso cumpre deliberar. É exatamente o que visa a modificação ao § 3.º do art. 67.

A questão geral de prazos fixados no texto constitucional poder-se-ia replicar que melhor figurariam no Regimento das Casas do Congresso. A prática demonstra que os prazos regimentais têm muito mais de flexíveis que de fatais. O Regimento, lei interna, tem sua aplicação subordinada ao clima de consideração recíproca, de tolerância mútua que curialmente deve existir entre os representantes da nação.

Constitucionalmente fixado, ao prazo pode-se, por este motivo atribuir sanções de eficácia muito mais completa.

Se o prazo para a remessa de orçamento à sanção não estivesse fatalmente fixado no texto constitucional (art. 74), e apenas constasse do Regimento das Casas do Congresso, operaria êle com a eficácia que a Carta Magna lhe assegura?

Dêsse modo, a fixação de prazos deve ser entendida como medida indispensável à eficiência do trabalho legislativo. É impossível pensar na eficiência desse trabalho sem ligá-lo estreitamente a uma série de termos iniciais e finais, cuja existência disciplina, de maneira objetiva, a marcha do processo legislativo.

É claro que ao contrôlo político das lideranças partidárias importa também a eficácia do referido processo. Margem para o exercício desse contrôlo existe, e bem ampla, em todo o período de tempo entre os termos iniciais e finais. Não seria, contudo, aconselhável que, em determinados casos, quais os previstos nas sugestões da Comissão, o desfecho da ação legislativa deixasse de possuir a segurança de concluir-se dentro de certo espaço de tempo.

Além disto, os prazos alvitados não cobrem tôda e qualquer iniciativa legislativa, mas apenas algumas delas, e as proposições em regime de revisão. Dêsse modo, os projetos apresentados por deputados e senadores têm sua tramitação completamente regulada pelo Regimento interno das respectivas Casas.

Outro exemplo significativo: as leis autorizantes ao Poder Executivo ou a Comissões para elaboração de projetos definitivos de lei subordinam-se exclusivamente aos prazos regimentais.

4.º Ao art. 67 alvitra a Comissão que se acrescentem mais os seguintes parágrafos.

O primeiro dêles refere-se aos projetos que criarem ou aumentarem despesa. Não serão admitidos à deliberação, salvo quando trouxerem a indicação da fonte de receita que a custeie.

Não é novo o princípio na técnica constitucional brasileira. Em forma diversa, figurava na Constituição de 1934, no art. 183, que assim dispunha: "Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa".

Dependerá do Congresso dizer se a fonte de receita indicada para custear a despesa proposta é ou não suscetível de comportá-la.

Ao senso de responsabilidade do Congresso se deferirá o pronunciamento sobre a matéria, e não poderá ser de outro modo. À semelhança das normas formuladas em termos gerais, gerais mas não vagos, também esta achar-se-á sujeita a interpretações que podem torná-la mais ou menos rígida. Constitui, porém, salutar diretriz no sentido de fortalecer a ação do Legislativo no apoio e na defesa da política financeira mais conveniente ao interesse público.

O dispositivo concorrerá eficazmente, é o que se espera, para resguardar o próprio Congresso das pressões que o têm levado a autorizar despesas sem a correspondente fonte de receita. Em face dos últimos aumentos decretados, por exemplo, há o justificado receio de que a receita ordinária da União não seja suficiente para atender ao custeio dos serviços existentes, fato de extrema gravidade e que, pela primeira vez, se verificaria na história da República.

5. Pelo segundo dos parágrafos sugeridos só se oferecerão emendas aos projetos que criem ou aumentem despesa perante as Comissões, cujo pronunciamento sobre as mesmas será final.

Organizadas de forma a assegurar a representação proporcional dos partidos (art. 40, parágrafo único), as Comissões são imagens do plenário e oferecem, pela possibilidade mesma de estudos acurados e serenos, ambiente mais propício ao exame da matéria em debate. Ressalvou-se, porém, à maioria de qualquer das Casas do Congresso, a iniciativa de submeter à votação do plenário qualquer emenda aprovada ou rejeitada pela Comissão.

O dispositivo valoriza a função das Comissões, através das quais, no sistema presidencial, o trabalho do Congresso mais responsabilmente do ponto de vista técnico se elabora e se depura. Do Congresso americano, por exemplo, pode-se afirmar, principalmente depois da reforma de 1946 (Legislative Reorganization Act), que é, antes de tudo, um Congresso de Comissões.

6. Pelo terceiro dos parágrafos sugeridos acredita a Comissão haver estabelecido uma nova modalidade de colaboração entre o Executivo e o Legislativo na feitura das leis. Atualmente, fixadas no texto constitucional, só há duas modalidades nessa colaboração: a iniciativa do Presidente e o veto. Dado, porém, o caráter da legislação moderna destinada a regular a vida de uma sociedade, como a nossa, que cresce e se industrializa a olhos vistos, a possibilidade de autorizar o

Êsse entrosamento representa na prática a conjugação de Poderes que, sendo independentes, são igualmente harmônicos (art. 36 da Const.). Independência e harmonia são faces simultâneas da mesma realidade política. Fazer que elas se realizem concretamente, e através de um processo rápido, em benefício do bem público, foi o pensamento da Comissão. Pensa a Comissão havê-lo alcançado, superando nesse objetivo a questão da delegação de poderes como é posta em seus termos estritos.

Na delegação exprime-se, antes de tudo, a inevitabilidade de colaboração entre Legislativo e Executivo, através de formas que o rigor lógico abstrato das interpretações doutrinárias desconhece, mas a experiência impõe. Eis por que são tantos, entre nós, os constitucionalistas, publicistas, juristas e homens públicos que proclamam o inelutável das delegações e sua conveniência.

Em recente conferência, SEABRA FAGUNDES assinalou que a ação do Poder Executivo na feitura das leis tem sido admitida por todos os povos. "A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém nada impede, porque tudo é uma criação do legislador constituinte, que, convindo à prática do regime presidencial, sob êsse seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente, e não a harmonia das regras com modelos teóricos".

Não pensa de modo diverso o deputado **BILAC PINTO** que enumera, entre as causas diretas do desenvolvimento da delegação legislativa, a modificação das condições econômicas que determinaram a extensão do controle governamental a setores sociais e industriais da maior complexidade no mundo moderno.

Além disto, conclui TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, "há um sem número de leis de natureza técnica que exigem certo número de normas que só podem ser elaboradas por especialistas e que são deformadas na elaboração por um órgão tão numeroso como o Congresso Nacional" (O Sistema Constitucional Brasileiro, no volume Quatro Estudos,

pág. 46, publicação do Instituto de Direito Público e Ciência Política).

Também o eminente PONTES DE MIRANDA reconhece a inevitabilidade das delegações legislativas. Pensa do mesmo modo JOÃO MANGABEIRA, cuja autoridade é ímpar no campo do nosso direito público e constitucional.

Na vigência da Constituição de 91, as delegações foram constantes e numerosas. Delegações são, pois, prática tradicional do direito público brasileiro.

Em 1892, autorizou-se o Executivo a expedir o regulamento para a cobrança do imposto de consumo de fumo, com a faculdade de estabelecer multa aos infratores. Autorizado ficou também o Governo, no orçamento desse mesmo ano, a rever as tarifas aduaneiras, as do imposto de docas e das armazenagens. No orçamento de 1894, recebeu o Governo autorização para rever as tarifas das alfândegas e organizar uma tabela geral e outra mínima aplicável a diversos países estrangeiros.

Pela Lei n.º 21, de 20 de novembro de 1894, autorizou-se o Governo a consolidar as leis referentes à justiça federal e processo federal, do que resultou o Código do Processo Civil e Criminal (Decreto n.º 3.084, de 1898).

Na Lei de Meios de 1898, autorizou-se o Poder Executivo a reorganizar a Secretaria da Justiça e Negócios Interiores, fixando-se os vencimentos do pessoal, a rever as tabelas de gratificações das diversas classes da Armada; a reorganizar o Conselho Naval.

Pelo orçamento de 1899, autorizou-se o Executivo a rever a reforma do ensino secundário; a reformar a Repartição Geral de Polícia; a equiparar os vencimentos dos empregados das Faculdades de Direito de São Paulo e de Recife e da Faculdade de Medicina do Rio.

Em 1900, autorizou-se o Executivo a rever as tabelas de vencimentos do pessoal docente e administrativo da Escola Naval; a rever os regulamentos das Faculdades de Medicina e Escola Politécnica, adotando o que mais conveniente julgasse ao ensino.

Novas autorizações em 1901: rever o Código baixado com o Decreto n.º 1.159, de 3 de dezembro de 1892, de modo a compreender as disposições comuns a todos os estabelecimentos de ensino superior e secundário; reformar o quadro do pessoal das Repartições da Fazenda.

Em 1902, a Lei n.º 917, de 29 de dezembro, autorizava o Executivo a reorganizar a Polícia do Distrito Federal e a criar uma ou mais Colônias Correcionais.

No orçamento de 1903 apareceu a autorização para reorganizar a Biblioteca Nacional. No de 1904, a autorização para reorganizar os serviços e repartições a cargo do Ministério da Viação.

Em 1905, foi o Presidente da República autorizado a reorganizar todo o ensino militar, podendo fazer alterações de verba que julgasse aconselhável; a reorganizar as Caixas Econômicas.

Não cessam as autorizações nos orçamentos que se seguem. No de 1907, autorizou-se o Executivo a modificar as taxas dos direitos de importação ou isentar de taxas as mercadorias estrangeiras que pudessem competir com os similares produzidos no país.

Pela Lei n.º 1.617, de 30 de dezembro de 1906, habilitou-se o Governo a organizar as bases do Código Rural e Florestal e as de Mineração e Águas da República, que deveriam depois ser submetidas à aprovação do Congresso.

Nos termos da Lei n.º 2.221, de 30 de dezembro de 1909, autorizou-se o Governo a organizar o Código de Legislação Aduaneira, sujeitando-o à aprovação do Congresso; a modificar a organização da justiça local do Distrito Federal.

Em 1912, recebeu o Governo autorização para reorganizar a Procuradoria da República no Distrito Federal. Em 1913, o Governo foi autorizado a rever e modificar o regulamento de custas judiciárias. Em 1915, as autorizações foram, entre outras, para reformar a administração do Território do Acre e para reorganizar o Ministério da Agricultura.

Em 1917, houve a autorização para reformar a Justiça Civil e Criminal do Território do Acre e para organizar a reforma dos montepios civil e militar.

Em 1923, ocorreu a autorização para reformar a justiça local do Distrito Federal, o que se concretizou no Decreto n.º 16.273, de 20 de dezembro de 1923, de autoria de JOÃO LUÍS ALVES.

Fruto de delegação legislativa (Decreto n.º 4.577, de 5 de setembro de 1922), é o estabelecimento da condenação condicional (Decreto n.º 16.588, de 6 de setembro de 1924). Oriundo de delegação, embora disfarçando-se como texto consolidador de leis

sobre assistência e proteção à infância, é o Código de Menores (Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1922).

Verdade é que, na Constituição de 1891, não havia dispositivo algum proibindo taxativamente as delegações. Mas o princípio segundo o qual as atribuições dos poderes não se confundem e que cada qual deles age em sua esfera próxima, esse princípio não sofria contestação alguma. Não era mister dizer-se que um Poder não delega atribuições a outro para que a regra de ouro da independência e harmonia entre eles funcionasse na plenitude de suas consequências.

O legislador constituinte de 1946, ao inscrever no texto da lei suprema a proibição do § 2.º do art. 36, quis, sem dúvida, tornar mais enfática a norma clássica de um sistema político em que os poderes, embora harmônicos, são independentes.

Moveu-o a essa ênfase a experiência política que vinha de ser vivida sob a Constituição frustra de 1937. A mais não poderia ele pretender, porque a realidade não se compadece dos rigores lógicos abstratos. Foi o que assinalou, com lucidez, o deputado ODILON BRAGA ao notar, em aparte a recente discurso do eminente deputado PRADO KELLY sobre a matéria da delegação, que "a lei que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito e a lei que transitou por esta Casa e que criou a Cacex atribuem a órgãos administrativos determinadas funções normativas que, analisadas a fundo, são realmente funções legislativas".

Mas, anteriormente, já havia, no Plano Salte, delegação legislativa, talvez a primeira a surgir em grande estilo sob a vigência da atual Constituição. Quando da discussão do Plano, perante seus pares, apontou-a com tôdas as letras o deputado SAMUEL DUARTE.

Que deduzir desses fatos senão que às exigências da colaboração entre Executivo e Legislativo em matéria especializada ou rodeadas de especiais circunstâncias políticas e administrativas, não pode ser estranha a interpretação do § 2.º do art. 36 da Lei Suprema?

Como norma de vida, vige o princípio de que os poderes são harmônicos e independentes entre si. Como norma de ação, vige o preceito de que eles estão chamados a colaborar, exatamente porque não se acham separados, embora sejam independentes.

Porventura, a delegação existente na lei que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito ou na lei que estabeleceu a Cacex

subverteu a máxima de que os poderes são independentes e harmônicos entre si? Ou apenas afeiçoou essa máxima, em dada oportunidade, num determinado ponto, sob um limitado aspecto, aos reclamos do interesse público?

Elaborada para ser aplicada, inclusive, a situações imprevistas, não pode a norma imobilizar-se na camisa de força de uma interpretação contra a qual se choca a vocação construtiva dos dispositivos constitucionais.

E' o que acontece ao § 2.º do art. 36 da Constituição. Interpretado à maneira absoluta de um dogma venerado até no rigor lógico de quaisquer consequências formais dele decorrentes, constituir-se-ia em obstáculo terrível à colaboração entre os Poderes. Realizaria o ideal da separação, porém jamais o da independência e harmonia.

A fórmula sugerida pela Comissão o que, acima de tudo, visa é abrir nova modalidade efetiva de colaboração entre Executivo e Legislativo. Pensa a Comissão haver colimado esse objetivo determinando o controle final do Legislativo sobre os projetos definitivos de lei elaborados pelo Executivo. A fórmula tem ainda a virtude de fazer que a cooperação entre os dois Poderes se processe até a solução final dada pelo voto soberano do Legislativo.

Pelo exame acurado do problema, convenida está a Comissão que o dispositivo sugerido à competência e sabedoria dos nossos legisladores entrosa a experiência e o aparelhamento do Governo com as atribuições específicas e soberanas do Congresso.

Nos limites da fórmula lembrada, não há como vislumbrar inconstitucionalidade decorrente da delegação de atribuições. A atribuição própria, intransferível, do Congresso, é votar as leis. Ele pode separar os dois tempos — fazer a lei e votar a lei — sem se despojar de sua atribuição específica, soberana, que é a de pronunciar a palavra final decisiva.

Não está, portanto, o Congresso delegando atribuições ao autorizar o Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro de limites e diretrizes por ele determinadas, porque com ele permanece o privilégio, que lhe é próprio, de convertê-lo ou não em diploma legal. A colaboração prevista não implica, pois, em que o Congresso se despoje de prerrogativas exclusivas suas, ao mesmo tempo que associa o Executivo à obra legiferante. O problema aqui é de autorização, não de delegação.

Não escapou a HENRIQUE COELHO a importância dessa distinção. Eis o que a êsse respeito escreveu:

"A delegação significa que a faculdade legislativa é renunciada pelo poder competente, que a entrega a outro, e nesse ponto parece que não adianta ficar expresso, na lei constitucional, que ao congresso legislativo não é lícito transferir ao poder executivo a atribuição, por exemplo, de fixar a despesa e orçar a receita.

Com as delegações, porém, não se confundem as autorizações. Estas implicam, não há dúvida, o exercício de funções legislativas, mas até um certo ponto. Figuremos a concedida ao governo para organizar uma repartição, criando os empregos e fixando-lhes os vencimentos, o que só compete às duas Câmaras. Haveria delegação, se o governo não tivesse mais que prestar contas do que fez ao corpo legislativo. Desde, porém, que tudo quanto haja praticado só vigora definitivamente, depois da aprovação da assembléia competente, segue-se que, quando muito, cooperou êle para o exercício de uma atribuição do Congresso, mas não a desempenhou soberanamente, sem qualquer dependência do poder político de que é privativa, e sem observância dos limites, que por êste foram traçados.

O que caracteriza, por conseguinte, a delegação, que não pode ser tolerada, num sistema que não seja o do parlamentarismo, é o fato de resignar o corpo legislativo inteiramente o que lhe cabe, substituindo a sua ação, pela de um outro poder. As autorizações não envolvem essa abdicação. Justificam-se, em certas circunstâncias, como a da instalação de serviços urgentes, de reformas de repartições, e outras semelhantes. Aí as normas estabelecidas só adquirem realmente a autoridade a força obrigatória das disposições de lei, quando as sancionar o corpo legislativo. O Poder Executivo decreta o regime de certo modo provisório, o que é preciso instituir desde logo, para o que faltam às vezes elementos ao Congresso, e é êste que vem a estatuir o regime definitivo, permanente (HENRIQUE COELHO, "O Poder Legislativo e o Poder Executivo", no *Direito Público Brasileiro*, ed. 1905, págs. 212-214).

7. A autorização ao Executivo para elaborar projetos definitivos de lei não abrangerá matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d'água. Entendeu a Comissão que a matéria desses tópicos não deveria ser retirada do processo normal do debate legislativo, não devendo, portanto, constituir objeto de autorizações.

8. A sugestão de permitir à Câmara e ao Senado o deferimento a comissões da elaboração de projetos definitivos de lei inspirou-se na Constituição italiana.

E' mais um recurso a ser pôsto a serviço da elaboração legislativa. Parece que tal recurso permitirá ao Congresso melhor distribuição interna de seu trabalho, aumentando-lhe o rendimento.

9. As modificações introduzidas nos arts. 68 e 69 visam a acelerar a marcha final das proposições sob regime de revisão ou de emendas por parte da Câmara, de que as referidas proposições não são originárias, colocando o andamento dos projetos sob condições mais logicamente favoráveis à sua aprovação ou recusa. JOÃO MANGABEIRA, tratando dêste ponto, escreveu: "A Constituição atual, divergindo da de 1891, conferiu, salvo poucas exceções, o direito de iniciativa a qualquer dos ramos do Congresso e prescreveu que as emendas da outra Câmara poderiam ser rejeitadas por simples maioria. Assim, o papel da Câmara iniciadora é predominante. Basta a sua maioria simples para eliminar a colaboração da outra Câmara. Não se poderia estabelecer máquina de conflito e divergência entre as duas Câmaras maior de que essa" (JOÃO MANGABEIRA, "A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas", em *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, publicação do INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA. POLÍTICA).

As emendas sugeridas corrigem êsse defeito e, pela fatalidade dos prazos, asseguram que o trabalho do Congresso na colaboração, que as duas Câmaras se prestam, não se entorpeça até a paralisação.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1956. — HERMES LIMA, Relator. — F. C. DE SAN TIAGO DANTAS. — CARLOS MEDEIROS SILVA. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. — FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA.

ACUMULAÇÃO DE MANDATOS ELETIVOS

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIO- NAL (*)

Dá nova redação ao art. 48, n.º II, letra "c"
da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 48, n.º II, letra c, da Constituição passa agora com a seguinte redação:

c) exercer outro mandato eletivo, seja federal, estadual ou municipal.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

A mudança consiste em substituir a palavra *legislativo*, que está no texto, pela palavra *eletivo*. Compreende-se a razão. A separação dos poderes implica em que sejam exercidos por pessoas diferentes. Não haveria maneira mais certa de estabelecer a confusão de funções, que o sistema da Constituição quer distintas, do que propiciar que os mesmos cidadãos pertençam a poderes diferentes no exercício simultâneo de mandatos diversos.

Há certos limites da organização político-constitucional que não podem ser transpostos sem graves perspectivas para o sistema de governo adotado na Lei Suprema.

Sentiu muito bem o Senado Federal a importância do problema ao decidir, ultimamente, que senador não pode acumular, com o seu mandato, o de governador de Estado.

Mas, a fonte de interpretação favorável a esse ponto de vista é a redação do texto constitucional. Substituída a palavra *legislativo* pela palavra *eletivo*, não haverá mais possibilidade de dúvidas.

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1956. —
HERMES LIMA, Relator. — F. C. DE
SAN TIAGO DANTAS. — CARLOS ME-
DEIROS SILVA. — A. GONÇALVES DE
OLIVEIRA. — FRANCISCO BROCHADO
DA ROCHA.

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"Art. 48. Os deputados e senadores não poderão:

.....
c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal";

ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIO- NAL (*)

Substitui a Seção VI do Capítulo II do Título I (arts. 73 a 77), da Constituição Federal

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º. O orçamento geral da União será objeto de uma só lei, contendo a esti-

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"SEÇÃO VI

Do orçamento

Art. 73. O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1.º A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I — a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II — a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit.

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

Art. 74. 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.

Art. 75. São vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Parágrafo único. A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 76. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1.º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos.

§ O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do artigo 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas:

I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

mativa das receitas, inclusive as que têm destinação especial e as provenientes de operações de crédito, bem como as dotações de despesa para manutenção dos serviços anteriormente criados.

§ 1.º — A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I — a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita, estas últimas liquidáveis, obrigatoriamente, até 120 dias após o encerramento do exercício financeiro.

II — a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o *deficit*, mediante aumento de tributação ou empréstimo público.

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

Art. 2.º. São vedados:

I — O estorno de verbas;

II — a concessão de créditos ilimitados;

III — a abertura de créditos especiais ou suplementares, salvo prévia autorização legis-

II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1.º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2.º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

§ 3.º Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex-officio* para o Congresso Nacional.

§ 4.º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de 60 dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo de lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

lativa com indicação de fonte de receita que os custeie;

IV — a realização, por qualquer dos poderes da União, de despesas que excedam as verbas votadas pelo Congresso Nacional, excetuados os casos de pagamento de vencimentos fixados em lei, proventos de aposentadoria, reforma ou pensão e de juros da dívida pública consolidada.

§ 1.º As dotações da despesa poderão ser reduzidas por lei posterior, no interesse do equilíbrio orçamentário.

§ 2.º A abertura de crédito extraordinário só será admitida em casos de necessidade urgente e imprevista, como guerra, comoção intestina ou calamidade pública, devendo ser feita a comunicação da respectiva abertura ao Tribunal de Contas e ao Congresso Nacional.

Art. 3.º. Até 1.º de julho de cada ano, o Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento geral da União, acompanhada de projeto de criação de novas fontes de receita, caso na proposta seja previsto o *deficit*.

Art. 4.º. Ao projeto de lei de orçamento só se oferecerão emendas nas comissões. Será final o pronunciamento das comissões sobre as emendas, salvo se a maioria de qualquer das Casas do Congresso Nacional solicitar ao respectivo Presidente a votação em plenário, sem discussão, da emenda aprovada ou rejeitada.

Parágrafo único. Não serão objeto de deliberação emendas de que decorrer aumento da parte fixa da despesa ou de gastos com simples custeio e manutenção de serviços públicos já existentes.

Art. 5.º. A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei de orçamento até 1.º de outubro. Findo esse prazo, se não estiver concluída a votação, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva, acompanhada das emendas aprovadas.

Art. 6.º. O Senado Federal se pronunciará sobre o projeto de lei de orçamento dentro do prazo de 30 dias. Findo esse prazo, se não estiver concluída a revisão, o projeto voltará à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e se não as houver subirá à sanção.

Art. 7.º. Dentro do prazo de 20 dias, a Câmara dos Deputados deliberará sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Essas emendas só poderão ser rejeitadas pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Se, findo o prazo a que se refere este artigo, a Câmara dos Deputados não tiver concluído a deliberação sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal, estas serão tidas como aprovadas e o projeto subirá à sanção.

Art. 8.º. Se o projeto de lei de orçamento não tiver sido enviado à sanção até 15 de dezembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o orçamento que estiver em vigor.

Art. 9.º. Aplicam-se ao orçamento geral da União, no que não contrariarem o disposto nos artigos anteriores, as demais regras constitucionais de elaboração legislativa.

Art. 10. Até 15 de dezembro de cada ano, o Presidente da República aprovará os orçamentos das autarquias para o exercício seguinte.

Parágrafo único. Os orçamentos das autarquias observarão, no que lhes for aplicável, o disposto nos arts. 1.º e 2.º desta Emenda e serão anexados ao orçamento geral da União e publicados juntamente com ele.

Art. 11. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1.º. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos.

§ 2.º. O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito as atribuições constantes do art. 79 da Constituição, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art. 12. Compete ao Tribunal de Contas:

I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento geral da União;

II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das autarquias e das entidades para-fiscais;

III — Julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1.º. Os contratos que, por qualquer modo, interessem à receita ou à despesa da União, só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. No caso de recusa de registro do contrato o Presidente da República, por motivo de relevante interesse público, poderá mandar executá-lo, dando ciência de sua decisão ao Tribunal de Contas, que terá registro sob reserva e recorrerá *ex-officio* para o Congresso Nacional.

§ 2.º. Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

§ 3.º. Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex-officio* para o Congresso Nacional.

§ 4.º. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, até 1.º de setembro, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, o Tribunal de Contas comunicará o fato ao Congresso Nacional, para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. O presente Anteprojeto de Emenda visa a refundir e complementar as regras constitucionais atinentes ao Orçamento.

As normas orçamentárias enumeradas pela Constituição em vigor acolhem princípios fundamentais de técnica financeira, ao mesmo tempo que realizam prudentes opções, relativamente a pontos ainda controvertidos na doutrina dos autores. Essa base jurídica imprime ao Orçamento, entre nós, aspectos característicos, que definem sua forma e conteúdo. Desde logo, como ordem, autorização, proibição e preceito jurídico, o Orçamento é uma lei. Fazem parte de sua essência a anualidade, a unidade e a universalidade. A despesa, dividida em duas seções, uma que só poderá ser alterada mediante lei anterior, e variável a outra, obedecerá a rigorosa especialização. Em seu texto, não sabem os *riders*, que o desfiguram e desprestigiam. São vedados o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de créditos suplementares ou especiais. A abertura de crédito extraordinário só será admitida em casos de necessidade urgente e imprevista, como guerra, comoção intestina ou calamidade pública. O Tribunal de Contas acompanha e fiscaliza a execução do Orçamento, julga as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens pú-

blicos e a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Essas regras, de acêrto inquestionável, destacam-se no quadro das conquistas do nosso Direito Constitucional; ainda assim, porém, não alcançam tôda a área de problemas que, na espécie, cumpre disciplinar. É que, em virtude de sua feição específica de programa de governo, a lei de Orçamento tem caráter peculiar e o processo de sua elaboração não deve estar completamente identificado com o das demais leis ordinárias. Importante é ressaltar, ainda, que o Orçamento relativo às atribuições políticas do poder público se encontra separado dos Orçamentos atinentes às atividades sociais e econômicas, organizadas sob forma autárquica. Tal orientação, se de algum modo pode ser harmonizada com os referidos princípios de unidade e universalidade, não deve, contudo, ir a exageros não autorizados pelas reais necessidades de adequado funcionamento dos entes autônomos, as quais não importam em romper o vínculo histórico do regime representativo com o controle parlamentar das despesas públicas.

2. A Comissão considerou oportuno tratar dos assuntos indicados, sugerindo a conveniência de elevá-los à categoria de matéria constitucional.

O estudo comparativo das Constituições de outros países deixa liberdade de escolha a tal respeito.

Constituições há, como a estadunidense de 1789, que não contém uma só palavra sobre o Orçamento. Aliás, nos Estados Unidos como plano orgânico de receita e despesa durante um período de tempo determinado, o Orçamento é de criação recente. Até o Presidente *HARDING* sancionar a lei de 1921 (*budget and accounting act*), o Orçamento consistia numa pluralidade de leis, adotadas pelo Congresso independentemente de proposta do Poder Executivo. Na Inglaterra, um conjunto de princípios constitucionais disciplina a competência e a ação financeira do governo. Mas a Constituição inglesa é essencialmente costumeira e suas normas assentam em leis adotadas segundo o critério geral de adoção das outras leis ou em simples usos e práticas parlamentares. As modernas Constituições da França e da Itália pouco sugerem sobre o assunto. A primeira endereça ao Orçamento três artigos, os de ns. 16, 17 e 18, e a última um só, o de n.º 81. É bem de ver que a Constituição francesa ressalva aos membros da Assembléia Nacional a faculdade de iniciativa de proposições que criem despesas, pôsto que subordine o exercício dessa franquia à fase posterior à

discussão do Orçamento e dos créditos provisórios e complementares.

As nações latino-americanas ora incluem no texto constitucional preceitos relativos às peculiaridades da elaboração orçamentária, ora os confiam, inteiramente, à órbita da legislação estatutária ou comum.

3. Em face do quadro indicado a Comissão procurou inspirar-se, principalmente, na experiência e nas realidades de noso país.

4. Cabe ressaltar, nesta oportunidade, a colaboração que a Comissão recebeu de técnicos e especialistas na matéria, notadamente dos ilustres patrícios *SEBASTIÃO SANT'ANA E SILVA*, *OTÁVIO GOUVÊA DE BULHÕES*, *MANOEL MARQUES LEITE*, *HOLY RAVANELLO* E *GUILHERME MOOGEN*.

5. Com a finalidade de esclarecer dúvidas e extinguir deturpações, o artigo primeiro do Anteprojeto propõe nova redação ao artigo 73 do Estatuto Fundamental em vigor.

Na órbita federal, há uma lei de orçamento para as operações financeiras da administração centralizada e vários outros orçamentos, aprovados por ato executivo, para as diversas entidades autárquicas. A lei de orçamento corresponde ao quadro de receitas e despesas que o Código de Contabilidade Pública denomina de Orçamento Geral da União. É nesse sentido que se emprega a expressão, com o propósito de indicar que tôdas as operações financeiras da administração centralizada aí devem enquadrar-se.

O Orçamento Geral da União apresenta duas características fundamentais: a unidade e a universalidade. Ele é uno, porque numa só lei se incorporam receitas e despesas, e universal, porque tôda a receita e tôda a despesa nela se integram.

Ao arrepio dos rigores da técnica, todavia, certas receitas têm destinação especial. Além dos fundos constitucionais do impôsto único sobre combustíveis líquidos, do ensino primário, das obras contra as sêcas e da valorização econômica da Amazônia, encontram-se neste caso inúmeros outros, como o naval, o telegráfico, o ferroviário, o aeronáutico, o de reaparelhamento econômico, o rotativo de financiamento da produção, o pecuário e de fomento rural e o de ensino médio. Pôsto que tenham personalidade contábil, êsses fundos devem figurar no Orçamento, que consignará na parte da receita a renda especializada e na parte da despesa a dotação necessária à satisfação do fim determinado.

Os suprimentos de fundos a que alude o art. 73 da Constituição significam mais propriamente as receitas provenientes de operações de crédito. Estas, e não os simples atendimentos de necessidades ocasionais de caixa, é que devem ser incorporadas à lei de orçamento.

A Comissão entendeu, também, que será oportuno dispensar o requisito da discriminação para a parte fixa da despesa, uma vez que essa parte só poderá ser alterada em virtude de lei anterior. A providência sugerida trará apreciável diminuição de gastos, simplificando a impressão da proposta e da lei de orçamento.

6. O parágrafo primeiro do artigo primeiro do Anteprojeto consagra a regra estabelecida no parágrafo primeiro do art. 73 da Constituição em vigor. É a proibição das caudas orçamentárias ou dos *riders*, famosos, na experiência constitucional de muitos povos, e entre nós especialmente, até a Reforma de 1926.

Não se incluem nessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita, bem como a aplicação do saldo cu o modo de cobrir o *deficit*.

Para assegurar o critério de verdade na execução orçamentária, preceitua o Anteprojeto que as operações de crédito por antecipação de receita devem ser liquidadas, obrigatoriamente, até 120 dias após o encerramento do exercício financeiro.

7. Em seu artigo segundo, o Anteprojeto consubstanciou as regras estabelecidas pelo art. 75 da Lei Maior, em vigor, acrescentando outras normas que à Comissão pareceram de evidente atualidade.

São vedados o estorno de verbas e a concessão de créditos ilimitados. Os créditos especiais e suplementares, por isso que importam em retificações ao Orçamento, só poderão ser abertos mediante prévia autorização legislativa. Nenhum crédito dessa espécie será autorizado, entretanto, sem que seja indicada a fonte de receita que o custeie. A observância dessa regra é indispensável à realização de qualquer política financeira prudente e sã. O art. 183 da Constituição de 1934 continha preceito vazio em termos ainda mais rigorosos e de maior alcance. Diversas Constituições de Estados-membros conservam a norma oriunda da segunda Carta republicana, cuja exemplificação na prática constitucional dessas unidades federadas tem sido poderosa e eficiente, quer como freio literal de

limitação legislativa, quer como contrapêso constitucional utilizado pelos governadores em defesa do erário.

8. As despesas públicas hão de ter por limite as verbas votadas pelo Congresso Nacional. Além das autorizações legislativas, nenhum Poder da União poderá realizá-las. O restabelecimento da pureza desse princípio terá, entre outros efeitos, o de eliminar a utilização abusiva que atualmente se faz dos arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade Pública. Claro é, entretanto, que não poderiam ser alcançados por essa disposição os casos de pagamento de vencimentos fixados em lei, proventos de aposentadoria, reforma ou pensão, e de juros da dívida pública consolidada, pois em tôdas essas hipóteses a situação legal precedente estará a impor a criação das verbas respectivas.

9. Como tôda estimativa, as previsões orçamentárias, feitas com apreciável antecedência, estão sujeitas a equívocos e erros. No curso do exercício financeiro, é provável que certas verbas se revelem insuficientes, enquanto outras se manifestem excessivas. Proibidos os estornos, as dotações escassas serão reforçadas através de créditos suplementares autorizados pelo Congresso. Em qualquer caso, porém, lei posterior poderá retificar o Orçamento, reduzindo dotações de despesa, no interesse do equilíbrio orçamentário.

10. Através das normas propostas, visou o Anteprojeto à construção de um sistema de estreita subordinação das despesas públicas às autorizações legislativas. Atendendo a circunstâncias especiais que podem ocorrer na vida do país, a Comissão considerou conveniente, entretanto, manter a possibilidade de abertura de créditos extraordinários, de natureza executiva, sempre que ocorrerem casos de necessidade urgente e imprevista. A guerra, a comoção intestina e a calamidade pública são enumeradas exemplificativamente. O Poder Executivo, ao tomar a indicada deliberação, comunicá-la-á ao Tribunal de Contas e ao Congresso Nacional. Com a referida exigência, teve-se em vista coibir impropriedades e abusos, raros, aliás, na espécie.

1. Nos artigos terceiro e sétimo, estabelece o Anteprojeto regras especiais de elaboração legislativa para o Orçamento Geral da União.

12. A lei de orçamento entra em vigor, e cessa de ter vigência em datas certas, mas o Estado dela não pode prescindir, porque sua falta o desarmaria dos recursos indispensáveis ao cumprimento das mais elementares

atribuições. É preciso, por isso, renová-la constantemente, de forma a que os exercícios financeiros se sucedam, cada qual regido, sem interrupções, pela respectiva lei. Na regra de que cada ano o Congresso votará o Orçamento para o ano seguinte, não há apenas o conteúdo político que vem da Revolução inglesa de 1688. Hoje, diz-se que a lei de orçamento será anual, porque o ano é considerado geralmente como a unidade de tempo mais adequada à exatidão dos cálculos e estimativas que o Orçamento pressupõe.

A tradição de nosso Direito Constitucional é a de que ao Executivo cabe fazer a proposta orçamentária. No Império, o Ministro de Estado da Fazenda deveria apresentar, anualmente, à Câmara dos Deputados, a proposta de orçamento geral da despesa e das receitas públicas para o ano seguinte.

A Constituição de 1891 não dispôs expressamente sobre o assunto. Logo, porém, duas leis, as de ns. 23 e 30, respectivamente de outubro de 1891 e de janeiro de 1892, restabeleceram o princípio, por um instante impugnado.

Nas Leis Fundamentais de 1934, 1937 e na em vigor, de 1946, a regra voltou a adquirir sua categoria constitucional.

Improcedem realmente as considerações ligadas ao regime de governo, que retardaram, nos Estados Unidos, a aceitação dessa diretriz. Parlamentar ou presidencial o sistema vigente, sempre no Poder Executivo estará sediado o órgão administrador. Por isso, porque o Executivo tem o "mêmo da administração geral", melhor conhece suas necessidades, reclamos e precisão de recursos. A ele deve caber, portanto, a apresentação da proposta orçamentária, sobre a qual o Legislativo deliberará.

Cumpra esclarecer todavia, que a espécie não se confunde com o direito de iniciativa de leis, conferido em geral ao Presidente da República. Trata-se, no caso, não de uma faculdade, mas de um dever do chefe de Estado a quem incumbe fazer simples "proposta", que a Comissão de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados transformará em "projeto", para efeito de tramitação regular.

13. As sugestões sobre as regras atinentes ao andamento da lei orçamentária no Congresso Nacional inspiram-se nos motivos já expostos pela Comissão, ao justificar o Anteprojeto referente à Elaboração Legislativa.

O sistema sugerido repousa na técnica de organização dos trabalhos parlamentares através das comissões do Congresso e de estabelecimento de prazos rígidos e fatais, capazes de assegurar tramitação rápida e contínua aos projetos de lei.

A organização dos trabalhos parlamentares através das comissões do Congresso é princípio comum no regime presidencial.

A falta de um gabinete à feição inglesa, que organizasse e dirigisse as Câmaras, levou o Congresso a adotar o sistema de comissões.

As comissões são órgãos do Congresso ou das Câmaras e se destinam à preparação do trabalho parlamentar, ao estudo, prévio e especializado das proposições que devem ser submetidas ao plenário.

Tendo-se constituído, desde o início, em necessária instância de todas as decisões, não tardou que se fizessem, também, os centros atuantes e dirigentes do Legislativo.

A revisão, que ora se processa no Direito Constitucional, para reequacionar os regimes de governo ou devolver aos poderes políticos eficientes condições de funcionamento, prevê, entre outras modificações que sugere, o aperfeiçoamento do sistema de comissões parlamentares, chegando mesmo a transferir-lhes, em certos casos, as próprias funções deliberativas das Câmaras.

A Lei de Reorganização Legislativa adotada pelo Congresso dos Estados Unidos (*Legislative Reorganization Act* de 1946) e a Constituição Italiana de 1948 constituem a tal respeito exemplos marcantes.

A técnica de estabelecimento de prazos rígidos e fatais, capazes de assegurar a tramitação rápida e contínua dos projetos em curso, já foi defendida pela Comissão, que a considerou indispensável à eficiência dos trabalhos legislativos. Adotada constitucionalmente, garantirá o andamento das proposições, de forma a que elas cheguem, sem tropeços, à deliberação final.

Delineado dessa forma, o processo sugerido estará imune às deformações comumente apontadas pela doutrina, ao mesmo tempo que extinguirá o abuso da "ponte de suspiros parlamentares", através de um regime de normalidade e eficiência de trabalho, destinado a prestigiar a organização congressional.

14. O Anteprojeto visa igualmente a um melhor entrosamento das duas Casas do Congresso, na elaboração da lei orçamentária.

À Câmara dos Deputados e ao Senado Federal reservaram-se prazos razoáveis para exame e estudo do Orçamento.

Enviada a proposta à Câmara, terá esta, no mínimo, três meses, para concluir a votação do projeto de lei. O Senado contará, ao menos, com 30 dias para a tarefa de revisão. Sobre as emendas que este oferecer, a Câmara terá 20 dias para deliberar.

Por esse meio, procura-se assegurar a cada Câmara oportunidade de exame adequado do conjunto do projeto em curso, fazendo desaparecer o sistema em vigor, de atropelo das deliberações finais, remessas parceladas e votações de última hora.

15. Atendendo às razões que justificam nosso regime bicameral, sugeriu a Comissão que as emendas oferecidas pelo Senado só pudessem vir a ser rejeitadas pela Câmara através do voto da maioria absoluta dos Deputados.

Não importa, na espécie, o número de congressistas que compõem um e outro ramo do Poder Legislativo. Aprovada a emenda pelo Senado, ela estará aceita pela Câmara revisora, que exerce, no caso, funções de equilíbrio e contrapêso constitucional. Se a Câmara originária, por maioria simples, pudesse afastar a revisão efetuada, claro é que o contrapêso seria inoperante e inexistente o pretendido equilíbrio das Casas do Congresso, pois o Orçamento resultaria, na verdade, da deliberação normal e exclusiva da Câmara dos Deputados.

16. O parágrafo único do artigo quarto do Anteprojeto fere um dos pontos cruciais do processo de elaboração orçamentária, ao restringir o direito parlamentar de emenda à proposta do Executivo.

Conhecido é o sistema inglês, segundo o qual a Câmara dos Comuns só pode votar despesas mediante iniciativa e sob a responsabilidade do gabinete.

A Comissão entendeu que, mantido o regime presidencial, essa restrição seria excessiva. Sem a contrapartida do direito de votar a desconfiança, a média indicada representaria perigosa multiplicação das funções do Congresso.

Se é certo que o presidencialismo não comporta essa restrição geral, ele não impede, todavia, limitações parciais, lógicas, oportunas e necessárias. Nesse último caso, compreendem-se as despesas fixas, estabelecidas em lei anterior, e a de simples manutenção e funcionamento de serviços já existen-

tes. Em ambas as hipóteses, parece curial que não se dê ao Congresso o direito de emendar a proposta executiva, no sentido de promover aumento de gastos públicos. No que tange à parte fixa da despesa, a providência se impõe, porque só lei anterior poderia modificá-la; no que se refere à simples manutenção e custeio da máquina administrativa, o Executivo é o poder que conta com elementos seguros para ajuizar do montante das despesas necessárias.

17. O Anteprojeto dispõe, em seu art. 8.º, que, se o Orçamento não for enviado à sanção até 15 de dezembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o orçamento em vigor.

Aceita a técnica da fixação de prazos rígidos e fatais, dispensável seria a reprodução conceitual da norma contida no art. 74 da Lei Maior de 1946.

Entendeu a Comissão, entretanto, face à gravidade e importância que a matéria alcança na vida constitucional do país, ser justificável repetir e renovar, expressamente, a regra já tradicional.

A votação da lei de orçamento tem servido de pretexto às mais sérias crises políticas, especialmente entre as nações latino-americanas. O episódio vivido por Balmaceda ainda alerta quantos se detêm sobre o assunto. Negando-se o Congresso a votar a lei orçamentária enquanto o Presidente não substituisse o Ministério, o chefe de Estado chileno resistiu até o sacrifício, defendendo a boa doutrina constitucional.

18. A Comissão examinou atentamente o problema relativo aos orçamentos das entidades autárquicas. O Decreto-lei n.º 5.570, de 10 de junho de 1943, regula atualmente a matéria. Suas disposições, entretanto, jamais foram postas em prática.

O Anteprojeto insiste, em seu art. 10, na caracterização dos orçamentos anexos ou paralelos, de forma a restabelecer a ordem orçamentária nessa área tão extensa e importante da administração federal.

19. Na parte referente à fiscalização financeira, o Anteprojeto reproduziu as normas da Constituição em vigor que instituem o Tribunal de Contas e definem suas atribuições. As alterações sugeridas resultam da experiência dos últimos anos.

Parece de toda a oportunidade tornar explícita a competência do Tribunal, relativamente às contas dos administradores das entidades para-fiscais. Em face de preceito expresso, não mais haverá como levantar dúvidas, que

traduzem resistências incompatíveis com os verdadeiros interesses da coletividade.

A competência do Tribunal de Contas para recusar registro de contratos, pertinentes aos serviços da administração, não deve ser absoluta. O Presidente da República poderá ordenar a execução do contrato impugnado, sempre que seu imediato cumprimento corresponder a relevante interesse público. Nesse caso, recebida a comunicação, o Tribunal fará registro sob reserva, recorrendo *ex-officio* para o Congresso Nacional.

A prorrogação do prazo constitucionalmente assinado ao Tribunal para remessa ao Legislativo do parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, atende à conveniência de que ao referido parecer preceda a tomada de contas dos administradores das autarquias e entidades parafiscais. Atualmente as contas dos agentes responsáveis devem ser enviadas aos órgãos fiscalizadores até 30 de julho, enquanto o parecer prévio é emitido em doze de maio. O Tribunal, em repetidas manifestações, tem indicado esse desajustamento de prazos, que lhe dificulta a ação fiscalizadora.

Rio de Janeiro, 21 de julho de 1956. — FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA, Relator. — F. C. de SAN TIAGO DANTAS. — CARLOS MEDEIROS SILVA. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. — HERMES LIMA.

MAIORIA ABSOLUTA

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dispõe sobre as eleições do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Senadores e Deputados

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 81. O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos em todo o país, no dia 1.º de junho, por sufrágio universal e direto, e por maioria absoluta de votos.

§ 1.º. Se nenhum candidato a Presidente houver alcançado maioria absoluta, o Presi-

dente do Superior Tribunal Eleitoral anunciará o resultado e, simultaneamente, convocará o Congresso Nacional para reunir-se, em sessão conjunta, dentro de 15 dias, sob a presidência da Mesa do Senado, e eleger, por maioria de votos dos presentes, entre os dois candidatos mais votados, o Presidente da República.

De igual modo se procederá quanto à eleição do Vice-Presidente.

Proclamado o resultado, a Mesa expedirá, ato contínuo, o diploma ao eleito.

§ 2.º. Em caso de empate, será considerado eleito o mais velho.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

§ 1.º. *Maioria simples ou absoluta*

1. A emenda da Constituição Federal com o fim de subordinar a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República à obtenção de maioria absoluta de votos, resulta menos de considerações de ordem técnica, que da observação da experiência política recente do país.

2. Em tese, o sistema de maioria simples, implícito na Constituição, convém ao processo eleitoral majoritário, tanto quanto o de maioria absoluta.

O que o regime representativo objetiva é a escolha do representante pelo povo. Através dessa escolha se manifesta o princípio de autodeterminação, que põe no livre consentimento dos governados a base da organização social e do exercício da autoridade. Para ser idealmente perfeito, o sistema representativo deveria apoiar-se no consentimento de todos, mas, como tal exigência conduziria não à organização social, e sim à anarquia, encontra-se um critério transaccional ou aproximativo no consentimento da maioria.

É o que Kelsen exprime, com propriedade, nestas palavras:

“O maior grau de liberdade individual possível, e, portanto, a maior aproximação possível do ideal de autodeterminação, compatível com a existência de uma organização social, é garantido pelo princípio de que uma alteração da organização social exige o consenso da maioria simples dos que a ela estão sujeitos” (*Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, trad. ital., pág. 291).

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

“Art. 81. O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o país, 120 dias antes do termo do período presidencial”.

A maioria não é, portanto, mais que uma técnica de aferição da vontade popular, sem nenhum valor absoluto, e tanto pode servir de índice dessa vontade quando se forma de metade mais um dos membros do corpo votante, como quando se forma de dois terços, de três quartos, ou simplesmente do maior número, se, por serem mais de duas as opções dos votantes as preferências se dispersam, sem que uma delas alcance qualquer dos níveis citados.

A escolha entre o princípio da maioria simples e o da maioria absoluta, ou qualificada, não pode, assim, decorrer de considerações estritamente doutrinárias. Cada um deles conta com argumentos, sobretudo de ordem prática, que o recomendam em determinadas circunstâncias, e a preferência do legislador deve apoiar-se mais na observação, que na dedução.

Um dos argumentos em favor da maioria simples, que merece atenção, no caso brasileiro, é a sua melhor adequação às características do sistema político, resultantes da adoção da eleição proporcional para os corpos legislativos.

A introdução da representação proporcional exerce importante influência sobre a composição da opinião pública, no sentido de diversificá-la e matizá-la. Onde a representação, quer no ramo executivo, quer no legislativo, é puramente majoritária, a tendência da opinião pública é para superar diversidades superfúas e aglutinar-se em duas massas antagônicas. Onde a representação é proporcional, a tendência da opinião pública é para a subdivisão em grupos e posições intermediárias, a que o sistema assegura a possibilidade de se exprimirem e de exercerem influência própria sobre o poder público.

Ora, num Estado onde os votantes, educados pelo sistema proporcional, tendem para a diversificação partidária, não é provável que se apresentem apenas dois candidatos aos postos para cujo provimento se prescreve o sistema majoritário. O provável é, como tem ocorrido entre nós, que se apresentem três e mesmo mais candidatos, e que se dispersem os votos do eleitorado, com a vitória de um deles, por maioria relativa.

3. Se nem a maioria absoluta nem a maioria simples têm outro valor, senão o de um critério técnico para aferição aproximativa da vontade do povo, é lícito concluir que razões de ordem técnica as mais plausíveis podem ter levado a Constituição de 1946 a preferir, nas eleições majoritárias, o sistema de maioria simples, que é o mais concí-

liável com o sistema proporcional, adotado em outras eleições, e conducente à fragmentação da opinião.

4. Qual o motivo, pois, para preferir-se a maioria absoluta à relativa, e propor-se, nesse sentido, a emenda da Constituição?

5. Na verdade o que leva a lei a exigir, em certos casos, a maioria absoluta, ou mesmo maioria qualificada superior, é o desejo de reforçar o que poderemos chamar o *coeficiente de legitimação* da escolha.

Tôda escolha se legitima em virtude de um critério, que pode ser, entre outros, o da hierarquia, o da tradição ou o da eleição (v. Max Weber, *Economia y Sociedad*, trad. esp., vol. I, pág. 221 e segs.). Mediante a eleição, imputamos a escolha a determinado corpo deliberante, e, para que tal imputação seja legítima, exigimos que certo número de membros desse corpo se haja por ela pronunciado. Quantos pronunciamentos uniformes são necessários para operar a legitimação referida?

Haverá casos em que a lei se contente com a maioria simples, outros em que requeira a maioria absoluta e outros ainda em que exija maioria qualificada superior. O que, porém, é indispensável tornar claro, é que em nenhum desses casos existe um critério de ordem técnico-jurídica, que imponha um desses níveis quantitativos. Os motivos que levam o legislador, constituinte ou ordinário, a preferir, em determinado caso, uma simples maioria ou uma maioria qualificada, podem ser, e normalmente são motivos sociais, políticos ou éticos já que essa preferência decorre de elementos circunstanciais e materiais, não de elementos racionais e formais como os jurídicos.

6. Preferir a maioria absoluta à relativa, nas eleições que não obedecem ao processo proporcional, é, portanto, questão que terá de ser resolvida mais à luz experiência política que de conceitos dogmáticos.

Os que desejam introduzir o requisito da maioria absoluta o que pretendem é, como acima ficou dito, aumentar o coeficiente da legitimação na escolha do Presidente e do Vice-Presidente da República, com o propósito de aumentar a base de confiança pública de onde emergem os seus mandatos.

Nesse sentido trabalhou a Comissão, convencida das vantagens políticas da emenda, que contribuirá para a melhoria do sistema e para a maior eficácia do mecanismo constitucional de transmissão da chefia do Estado.

§ 2.º. Problemas suscitados pela maioria absoluta

7. A adoção do princípio da maioria absoluta cria, entretanto, diversos problemas, que devem ser, primeiro, examinados e depois resolvidos no texto da Emenda. Todos êles se concentram na criação do mecanismo supletivo que deve entrar em funcionamento quando nenhum dos candidatos alcança, no primeiro escrutínio, a maioria absoluta necessária à consumação da escolha eleitoral (v. a respeito: *Esmein, Droit Constitutionnel Français et Comparé I*, págs. 344 e *nel Français et Comparé I*, págs. 344 e *nel IV*, vág. 423).

Nenhuma Constituição, que imponha o requisito da maioria absoluta, pode deixar de prever o processo de superamento da crise, resultante de não ser o nível de votação eficaz alcançado por qualquer dos candidatos. Entre os processos possíveis a Comissão fez sua escolha, tendo em vista os seguintes objetivos:

1.º. encurtar a duração da crise política, que se instaura com a proclamação do resultado negativo da eleição direta e só termina quando o processo supletivo de escolha se encerra pela eleição definitiva do Presidente ou do Vice-Presidente;

2.º. assegurar certo grau de simplicidade e automatismo ao processo supletivo de modo que êle não fique exposto às manobras e injunções das forças políticas em choque, e não encoraje ajustes e composições.

8. A sucessão do chefe do Estado constitui normalmente, não apenas no nosso, mas em todo regime político, o episódio culminante do funcionamento das instituições. É esse o momento em que as forças políticas exercem maior pressão sobre os quadros institucionais, e em que se cria um estado de tensão no seio do regime, muitas vezes capaz de atingir ao ponto de ruptura, dando lugar à criação de governos de fato.

O sistema da maioria relativa, tendo o mérito de tornar certo o direito do eleito, ainda que pequena a sua superioridade sobre os concorrentes, devia ser o mais apto a evitar contestações e a diminuir a tensão política na transmissão da chefia do Estado. A experiência ensinou-nos, entretanto, que a maioria relativa, embora tècnicamente satisfatória, não o é politicamente, pois estimula, em vez de conter, a tensão referida, e daí a ne-

cessidade de adotar-se a maioria absoluta como nível mínimo indispensável à eficácia das eleições.

Não é possível desconhecer, entretanto, que o resultado negativo de um primeiro escrutínio gera uma situação crítica, em que se agravam, ainda que momentaneamente, os riscos do regime. Enquanto o mecanismo supletivo não fornecer resposta definitiva à competição eleitoral, perdura a crise, e aumenta a tensão política, que pode conduzir à destruição da ordem institucional. É de toda conveniência que esse mecanismo seja de ação clara e pronta, não permitindo que o estado de incerteza perdure, e não conduzindo, pelo desfêcho eventual de sua própria operação, a novas crises, tão difíceis de superar quanto a primeira.

9. Do mesmo modo que a fórmula encontrada devia ser de ação pronta e definitiva, o modo de pô-la em marcha devia ser, tanto quanto possível, simples, automático e livre da interferência das forças políticas em luta pela sucessão.

A interpretação do texto constitucional e o manejo dos recursos que êle institui se transformam em campo de batalha e em armas dos contendores, nesses momentos de crises. Cada uma das forças em contraste procura alcançar sobre a outra a iniciativa ou a responsabilidade da primeira violação da Constituição, ou, se possível, paralisar o funcionamento do regime, para que fiquem legitimados, aos olhos da opinião pública, os apelos aos meios de fato.

Daí a preocupação que teve a Comissão de reduzir ao mínimo a interferência das forças políticas no funcionamento do mecanismo supletivo, que tem a missão de superar a crise oriunda da falta de maioria absoluta na eleição.

§ 3.º. A solução proposta

10. A escolha de mecanismo supletivo já preocupara os constituintes de 1891 (v. *AGENOR DE ROURE, A Constituinte Republicana*, págs. 741 e segs.) como tem preocupado a doutrina nacional e estrangeira (*PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, págs. 382-386; *ESMEIN*, op. cit., pág. 345).

A repetição da eleição direta, quer feita com a mesma amplitude, quer reduzida aos candidatos mais votados na primeira, sendo a fórmula teoricamente mais coerente, por atribuir a escolha ao mesmo corpo eleitoral e insistir no princípio da maioria absoluta, é

unânimemente condenada, quer pelos inconvenientes de ordem prática da repetição de um pleito em escala nacional, quer pelo fomento da agitação política, que acarreta.

Daí ser, em geral, preferida a eleição indireta, confiada a um colégio eleitoral menor, que tanto pode ser o Congresso, como um corpo de eleitores designados em eleições primárias.

Além dessa forma aponta-se a do segundo nome, que consiste em indicar cada eleitor, na cédula com que vote, além do seu candidato preferido, um segundo, que lhe recolhe o sufrágio, se o primeiro não alcançar a maioria absoluta. A variante mais perfeita deste método foi o sistema de aliança partidária com transferência de votação, constante do Projeto n.º 3.572-1953, da Câmara dos Deputados.

11. A Comissão examinou atentamente esses mecanismos possíveis, e inclinou-se, pelas razões expostas, por uma fórmula quase idêntica à do art. 47, § 2.º, da Constituição de 1891.

A aliança com transferência de votação pareceu à Comissão conter dois graves inconvenientes: o primeiro era não satisfazer ao propósito de aumentar o coeficiente de legitimação do candidato preferido, pois este continuaria preferido pela simples maioria do eleitorado e tiraria sua consagração do fato de se lhe transferirem votos dados a outro candidato, o que pode ser juridicamente admissível, se a lei assim dispuser, mas não tem raízes na opinião pública real do país; o segundo era favorecer, através do mecanismo das alianças, a multiplicidade de candidaturas, afastando cada vez mais a possibilidade de alcançar um candidato maioria absoluta com votação própria, o que foi uma preocupação da Comissão.

A eleição indireta oferece inúmeras variantes, quer quanto à composição do corpo eleitoral, quer quanto aos concorrentes admitidos. A Comissão examinou o Projeto número 2.240-A-1953, que atribui ao Congresso a escolha, e admite que concorram à eleição indireta todos os candidatos com votação igual ou superior a um terço dos votos válidos apurados na eleição direta. Permitindo que concorram, desse modo, mais de dois candidatos, o Projeto n.º 2.840-A-1953 viase na necessidade de exigir a maioria absoluta também na escolha pelo Congresso e por isso mandava proceder a três escrutínios, se necessários, e, ainda a um quarto, no qual,

prevaleceria então a maioria simples. Esta fórmula fugia por completo ao princípio de brevidade na solução da crise, e abria espaço a uma série de movimentos de composição das forças políticas, dos quais dificilmente sairia com autoridade o Presidente escolhido.

12. Superior a essas fórmulas parecia a que a Constituição de 1891 continha no art. 47, § 2.º, e que resultara de uma emenda da bancada paulista, encabeçada por BERNARDINO DE CAMPOS.

Rezava o parágrafo citado:

“Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria de votos presentes, um dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas, na eleição direta.”

Em primeiro lugar, a escolha por votação indireta se concentrava nos candidatos que tivessem alcançado as duas votações mais elevadas, o que favorecia um resultado por maioria absoluta, sem que fôsse necessário enunciar esse requisito.

Em segundo lugar, dispensava-se qualquer *quorum* especial, pois a maioria era de votos presentes, o que tinha o mérito de desencorajar as manobras abstencionistas, com que os descontentes podem interferir no processo constitucional estabelecido (v. JOÃO BARBALHO, *Comentários*, pág. 175).

Em terceiro lugar, fixava-se a competência do Congresso para a eleição indireta, afastando-se a hipótese labriosa da constituição de um corpo eleitoral distinto, e a de nova eleição direta, com os abalos que causariam ao país (v. MILTON, *Comentários à Constituição*, págs. 225-227).

13. Essas vantagens da fórmula de 1891 revclam-se, ainda, de toda atualidade. A Comissão adotou-a, introduzindo-lhe, apenas algumas minúcias complementares, com as quais procurou assegurar ainda melhor o preenchimento da dupla finalidade, que orientou o seu trabalho: obter um superamento rápido e inequívoco da crise política decorrente da falta de maioria absoluta na eleição direta, e assegurar a simplicidade, a isenção e o automatismo do mecanismo supletivo proposto.

Discutiu a Comissão longamente a conveniência de exigir-se um *quorum* especial para a deliberação do Congresso e a maioria absoluta para a escolha do Presidente ou

do Vice-Presidente, ao menos num primeiro escrutínio. Prevaleceu, em sua pureza, a fórmula de 1891, que dispensa uma e outra coisa, e permite chegar num único escrutínio ao desenlace da crise, incentivando o comparecimento e não a abstenção dos votantes. Nada seria mais contrário às finalidades da medida, do que submeter um candidato, já diminuído pela falta de maioria absoluta na eleição direta, ao desprestígio de uma primeira derrota na eleição indireta, para afinal aceitá-lo por simples maioria ou pelo revigoramento do resultado direto anterior.

A Comissão teve em mira preservar e aumentar, e não diminuir, o prestígio do Presidente e do Vice-Presidente eleitos. Por isso introduziu a exigência da maioria absoluta, que lhe dá mais ampla base de confiança pública; mas, se lhe faltar essa maioria, o mecanismo indireto deve corrigir e suprir a falta, no sentido de consagrar imediatamente o escolhido em vez de expô-lo a contestações reiteradas e às limitações da negociação política.

14. Um dos benefícios da eleição indireta é a ação, por assim dizer, preventiva, que ela poderá ter, favorecendo a apresentação de duas candidaturas, em vez da diversificação presente.

A maioria simples e a aliança com transferência de votação estimulam a multiplicidade de candidatos, tanto quanto a maioria absoluta estimula sua redução ao menor número. É possível, mesmo, que, apesar da pluralidade de partidos, favorecida pelo sistema proporcional, a emenda constitucional sugerida logre concentrar a confrontação eleitoral e conduzir os pleitos a resultados positivos, que tornem desnecessária a eleição indireta pelo Congresso.

15. A Constituição de 1891 não conhecia a apuração das eleições pela Justiça Eleitoral, e por isso a Comissão teve de adaptar ao novo sistema a fórmula do art. 47, § 2.º.

Daí proceder a convocação do Congresso pelo Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, convocação necessária mesmo quando o Congresso se ache reunido, por se tratar de sessão conjunta.

Pareceu conveniente fixar o prazo máximo de 15 dias para essa reunião, a fim de evitar protelações de inspiração política, extremamente perigosa para a continuidade do regi-

me, num momento em que se aproxima o término do período presidencial.

A presidência da sessão foi atribuída à Mesa do Senado, em virtude da possível e desejável coincidência de mandatos, que fará com que muitas vezes não se tenha ainda reunido para eleger sua Mesa a Câmara dos Deputados integralmente renovada na mesma ocasião em que se elegem o Presidente e o Vice-Presidente da República.

A expedição do diploma, ato contínuo, pela Mesa que presidiu à eleição indireta, completa as medidas destinadas a assegurar rapidez e automatismo ao processo de escolha.

A regra de desempate vem da Constituição de 1891, e visa a evitar, pelos motivos já expostos, o inconveniente de um segundo escrutínio.

16. Julgou a Comissão acertado, ao reescrever o art. 31 da Constituição vigente, substituir a regra dos 120 dias de antecedência, nele contida, pela data certa de 1.º de junho. Dêsse modo alonga-se de quatro meses o intervalo entre a eleição e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, o que a Comissão julgou acertado por motivos de ordem estritamente prática, que passa a expor.

Em primeiro lugar, é de prever que a eleição indireta entre os dois mais votados acarrete maior insistência por eleições complementares, já que o segundo lugar passa a conferir admissão ao eleito definitivo.

Em segundo lugar, sendo necessário convocar para a eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República um Congresso eleito simultaneamente, convém ter assegurado, mediante prazo suficiente, a diplomação dos deputados e senadores.

Em terceiro lugar, a prática vem demonstrando que os meses imediatamente anteriores a outubro, por motivos de ordem climática, não são propícios às campanhas eleitorais, que melhor se feririam nos meses de março, abril e maio, estando os congressistas livres dêsse encargo no mês de junho, quando se inicia a discussão do orçamento.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1956. —
F. C. DE SAN TIAGO DANTAS, Relator.
— CARLOS MEDEIROS SILVA. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. —
FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA. —
HERMES LIMA.

COINCIDÊNCIA E DURAÇÃO DE
MANDATOSANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIO-
NAL (*)

Dispõe sobre a coincidência e a duração dos mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Deputados e Senadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º Os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República serão de seis anos, os dos Deputados de três e os dos Senadores de nove.

§ 1.º A representação dos Estados e do Distrito Federal, no Senado, se renovará, de três em três anos, por um terço de seus membros.

§ 2.º As eleições de Deputados e Senadores se realizarão, em todo o país, no dia 1.º de junho, coincidindo com as de Presidente e Vice-Presidente da República nos anos em que terminarem simultaneamente os respectivos mandatos.

Art. 2.º O disposto no artigo anterior e seus parágrafos não se aplica aos mandatos em curso do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Deputados e Senadores, os quais não sofrerão qualquer modificação.

§ 1.º O mandato dos deputados eleitos em 1958 terminará em 1960.

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"Art. 82. O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por cinco anos".

"Art. 57. Cada legislatura durará quatro anos".

"Art. 60
§ 2.º O mandato de senador será de oito anos.

§ 3.º A representação de cada Estado e a do Distrito Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços".

"Art. 38. A eleição para deputados e senadores far-se-á simultaneamente em todo o país".

§ 2.º. O mandato do Senador eleito em 1958 terminará em 1966. O do Senador mais votado em 1962 terminará em 1972 e o do menos votado, eleito na mesma ocasião, terminará em 1969.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. A adoção do princípio da maioria absoluta, nas eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, importa, nos termos da Emenda sugerida pela Comissão, numa eventual eleição indireta pelo Congresso Nacional.

Assim sendo, cabe indagar se os deputados e senadores que escolhem o Presidente ou o Vice-Presidente entre os dois candidatos mais votados a cada um desses cargos, devem ter sido eleitos na eleição direta a que os referidos candidatos concorreram ou se podem ter sido eleitos em ocasião anterior.

Essa questão — que é a da necessidade ou desnecessidade da coincidência dos mandatos — assume especial importância por não existir coincidência no regime da Constituição vigente, o que obriga, se ela fôr reputada indispensável, a uma emenda constitucional complementar.

2. A questão deve ser examinada sob o aspecto técnico e político.

Técnicamente falando, é mais defensável a concordância que a discordância dos termos iniciais e finais dos mandatos legislativos e executivos, dada a eventualidade da eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente pelos congressistas. Havendo concordância ou coincidência, os candidatos àqueles dois cargos, entre os quais se fará a escolha, saem do mesmo sufrágio, da mesma consulta popular, de onde procedem os congressistas seus eleitores.

Se não instituíssemos o Congresso em corpo eleitoral para a escolha indireta, certamente teríamos de formar um colégio especial para esse fim, e só conviria um colégio que exprimisse, em sua composição, o mesmo dispositivo de opinião pública que selecionou, por maioria relativa, os dois candidatos. O que dá autoridade ao colégio eleitoral para realizar a escolha que o povo não quis fazer diretamente, é o fato de ser esse colégio uma expressão desse mesmo povo, expressão formada na mesma ocasião e sob as mesmas circunstâncias.

O que é verdade de um corpo eleitoral constituído *ad hoc* para o desempate da

eleição direta, é igualmente verdade para o Congresso, se lhe damos esse encargo. As reservas, que alguns faziam à Constituição de 1891, de confiar a segunda eleição a um corpo eleitoral distinto do que operara a primeira, já ficam sem cabimento pois o Congresso escolhido simultaneamente traduz o mesmo eleitorado as mesmas correntes de opinião e a mesma distribuição de tendências e filiações partidárias.

Se esse Congresso vai operar a escolha que o voto direto não consumiu é porque agora reduzido o pleito a dois candidatos, a opção se tornou muito mais limitada. A vontade desse Congresso pode ser considerada, sem artifício, a própria vontade do eleitorado.

3. Politicamente, a coincidência dos mandatos ainda encontra justificativa mais veemente. Se analisarmos a cronologia das próximas eleições federais, veremos que a coincidência se repete de 20 em 20 anos:

<i>Eleições para Presidente e Vice-Presidente</i>	<i>Eleições para a Câmara e o Senado</i>
1950	1950
1955	1954
1960	1958
1965	1962
1970	1966
	1970

Quer isso dizer que a eleição indireta para a escolha do Presidente e o Vice-Presidente entre os dois candidatos mais votados, se vier a ser adotada e for aplicada nos próximos pleitos, será feita, no pleito de 1960, por um Congresso eleito dois anos antes; no de 1965, por um Congresso eleito três anos antes, e, no de 1970, por um Congresso eleito simultaneamente. Se supusermos que em 1960 ou 1965 o candidato de oposição vença as eleições por maioria relativa, pouca ou nenhuma probabilidade haverá de ser ele o escolhido por um Congresso velho de dois ou três anos, onde possivelmente se espelha um dispositivo de opinião pública mais favorável às forças detentoras do poder.

Um pronunciamento de um Congresso antigo contra um candidato eleito por maioria simples representaria para o país extraordinária comoção pública, com aparências de esbulho, e é provável que a aplicação da norma constitucional não encontrasse apoio na opinião. O mecanismo supletivo, em vez de superar, agravaria a crise, produzindo instabilidade e perigo para as instituições.

4. Essas considerações inclinaram decididamente a Comissão a sugerir, como emenda complementar da que institui a maioria ab-

soluta, a que estabelece a coincidência dos mandatos. Melhora-se, assim, de maneira considerável, a fórmula da Constituição de 1891, cujos inconvenientes práticos nesse ponto não chegaram a ser observados, por não se haver apresentado, durante a sua vigência, um caso de maioria simples, que requeresse a eleição indireta subsequente.

5. Quais, porém, os prazos de duração dos mandatos mais favoráveis à instituição da coincidência?

Abriam-se à Comissão duas alternativas: a primeira era a volta aos prazos de três e nove anos para deputados e senadores respectivamente, como estabelecia a Constituição de 1891; a segunda a manutenção dos prazos de quatro e oito anos, fixados na atual. A primeira alternativa conduziria ao período presidencial de seis anos, a segunda ao período de quatro, em lugar dos cinco atuais.

No seio da Comissão esboçaram-se duas posições, entre as quais é difícil estabelecer uma preferência indiscutível. A primeira queria o prazo de quatro para deputados, oito para senadores e quatro para Presidente e Vice-Presidente com uma reeleição. A segunda queria três para deputado, nove para senador e seis para Presidente e Vice-Presidente sem reeleição.

O texto da Emenda consagrou a segunda fórmula por parecer à maioria que o prazo de três anos é satisfatório para os deputados, favorecendo uma consulta mais amida do eleitorado, enquanto o prazo de seis anos confere estabilidade política ao país, continuidade à administração e não exige a reeleigibilidade, por ora, ao menos, vista com desfavor pelo opinião pública. Também os nove anos dos senadores permitem a renovação de três em três anos pelo terço. E é de todo ponto de vista conveniente que o Presidente da República se defronte em meio do mandato com a renovação integral da Câmara, que permitirá ao eleitorado aprovar ou desaprová-lo a política do Governo, dando-lhe ou recusando-lhe a maioria parlamentar (v. BRYCE, *La République Americaine*, trad. fr., vol. I, págs. 187-188).

6. Julgou a Comissão conveniente acrescentar a essa norma de coincidência de caráter permanente, uma de caráter transitório regulando o reajustamento dos períodos hoje discordantes.

Todos os acertos foram feitos a partir dos mandatos que se seguiram ao dos atuais Presidente e Vice-Presidente, deputados e senadores, com o único inconveniente, na

verdade irrelevante, de ficar a Câmara eleita em 1958 com um ano menos de mandato do que as eleitas daí em diante.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1956. —
F. C. DE SAN TIAGO DANTAS, Relator.
— CARLOS MEDEIROS DA SILVA. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. —
FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA.
— HERMES LIMA.

COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dá nova redação ao art. 101, n.º II, "a", e n.º III, "a", da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 101, II, letra a, e n.º III, letra a, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação, mantidos os demais dispositivos do mesmo artigo:

II — julgar em recurso ordinário:

a) os *habeas-corpus* decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão;

III — julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes.

a) quando fôr contrária a dispositivo desta Constituição ou a letra de tratado ou lei federal, a decisão proferida em ação rescisória, mandado de segurança, *habeas-corpus*, ressalvado o disposto no item II a, bem como em revisão, ou, se esta não couber, em outro processo penal.

Rio de Janeiro.

(*) Textos da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"Art. 101. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

II — julgar em recurso ordinário:

a) os mandados de segurança e os *habeas-corpus* decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão;

III — julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes:

a) quando a decisão fôr contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal".

JUSTIFICAÇÃO

I — Objeto da Emenda

1. A presente Emenda tem como objeto dar nova redação ao artigo 101 n.º II, letra a, e n.º III, letra a, da Constituição.

2. O primeiro dispositivo atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para "julgar em recurso ordinário":

"os mandados de segurança e os *habeas-corpus* decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão".

e o segundo dá ao mesmo órgão competência para "julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes":

"Quando a decisão fôr contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal."

3. Confrontados os textos vigentes e os propostos, verifica-se que, no primeiro caso, de recurso ordinário, a competência do Supremo Tribunal Federal ficará limitada ao *habeas-corpus* excluído o mandado de segurança; na segunda hipótese, de recurso extraordinário, salvo em se tratando de mandado de segurança e de *habeas-corpus* e demais processos penais, se absolutória a decisão, a causa somente dever subir ao Pretório Excelso quando a contrariedade entre a decisão recorrida e a Constituição, ou a letra de tratado ou lei federal, persistir depois de intentadas a ação rescisória ou a revisão criminal.

4. As razões da Emenda são de cunho doutrinário e de ordem prática, como passaremos a demonstrar.

II — Competência do Supremo Tribunal Federal

5. A competência do Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 101) é *originária* (n.º I) quando processa e julga, e, em grau de recurso, que pode ser *ordinário* (n.º II) ou *extraordinário* (n.º III). Funciona como instância única em razão de pessoas (naturais ou jurídicas) que ocupam posição singular na vida política e administrativa do país, ou em atenção à natureza das causas. Em qualquer caso a jurisdição originária se funda em motivos de excepcional relevância e jamais houve

controvérsia de maior repercussão, neste particular. Os processos dela decorrentes são em pequeno número. Por estes motivos não se cogita, no momento, de propor a alteração do texto constitucional, quanto à jurisdição direta.

III — Recurso Ordinário

6. É quanto à competência, em grau de recurso, que as críticas se fazem acerbadas e vêm de longa data.

7. Além dos mandados de segurança e dos *habeas-corpus* (101, II, letra a) denegados em última instância pelos tribunais locais ou federais, o Supremo Tribunal Federal julga, como instância superior, por via de recurso ordinário “as causas decididas por juízes locais, fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro, assim como as em que forem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no país (letra b) e, ainda, “os crimes políticos” (letra c).

8. Os casos previstos na letra b têm repercussão internacional e o contemplado na letra c costuma despertar fortes paixões, quando há punição. São em pequena quantidade e não há mal em que continuem na pauta do Supremo Tribunal Federal, como, aliás, sempre estiveram na órbita da Justiça Federal.

A) “habeas-corpus”

9. Resta examinar a situação dos *habeas-corpus* e dos mandados de segurança, denegados pelos tribunais locais ou federais, em última instância.

10. Quanto ao *habeas-corpus* é tradicional, entre nós, o acesso ao Supremo Tribunal Federal por via direta ou de recurso, em favor de quem “sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

11. Ainda que proferidas pelos juízes e tribunais dos Estados, as decisões sobre *habeas-corpus*, segundo o texto (art. 61) de nossa primeira Constituição republicana, não punham termo ao processo e às questões. Em tais casos havia recurso para o Supremo Tribunal Federal.

12. JOÃO BARBALHO, comentando o preceito, afirmava que “a Constituição, para dar maior segurança de êxito, a mais completa eficácia a êsse pronto e heróico recurso contra as prisões arbitrárias e ilegais, deixa-o

atravessar tôdas as alçadas até chegar à mais elevada hierarquia judiciária da nação. O mais obscuro cidadão, o mais humilde habitante do país, ainda das mais longínquas paragens, pode, por si ou por outrem, fazer subir até aí sua reclamação contra a prepotência, contra o atentado à sua liberdade, praticado por qualquer autoridade” (Comentários, 1902, pág. 260).

13. Na reforma de 1926, a regra primitiva não sofreu modificação e foi repetida na Constituição de 1934 (art. 76, II, c) e na Carta de 1937 (art. 101, II, 2.º, b).

14. Nos textos anteriores (1934 1937) o recurso era cabível das decisões de última ou de única instância das Justças locais e federais, enquanto no vigente a referida é somente a última instância.

15. Com êste retoque, introduzido pelos constituintes de 1946, deve a norma subsistir, pelas fundas raízes que possui em nossa organização política e judiciária, sempre inspirada, em se tratando da liberdade de locomoção, nos mais puros sentimentos liberais.

16. Não pode a Comissão especial, que sugere a presente Emenda, acompanhar, neste particular, a opinião do Ministro HAHNE-MANN GUIMARÃES que, em Relatório apresentado em 1949 ao Supremo Tribunal Federal, declarou-se favorável à supressão do recurso ordinário previsto no art. 101, item II. Assim, abolidos totalmente os recursos referentes a mandados de segurança e *habeas-corpus* denegados, os demais (letras b e c) passariam, segundo a proposta de S. Ex.^a, ao Tribunal Federal de Recursos.

17. As conclusões do douto Ministro, aceitas por seus pares (Relatório do Presidente LAUDO DE CAMARGO, relativo ao exercício de 1949), se fundam mais em razões de ordem prática (o volume crescente de processos oriundos desta competência) que de caráter doutrinário.

18. Em se tratando de *habeas-corpus*, a competência do Supremo Tribunal foi sempre a mais ampla, desde os primórdios da República, em contraste com o que ocorria no regime imperial, quando só havia recurso da decisão que concedia o *habeas-corpus* e mesmo êsse era *ex-offício* (art. 69, § 7.º da Lei de 3 de dezembro de 1841; art. 439, § 1.º do Reg. n.º 120, de 1842). Foi o Decreto n.º 848, de 1890, que estabeleceu o princípio oposto, depois incorporado à Constituição de 1891 CASTRO NUNES, Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, páginas 298-306).

19. Não é demasiado afirmar, aliás, que, na história do Supremo Tribunal Federal, a competência para conhecer dos *habeas-corpus* ocupa uma de suas páginas mais gloriosas.

20. A matéria é de tal magnitude, tão intimamente se identificaram, no correr dos tempos, o órgão com esse remédio judicial, que somente razões de ordem prática, ainda que ponderáveis, não se afiguram bastantes para justificar a amputação do recurso, em uma de suas modalidades, aliás, a mais freqüente.

B) Mandado de Segurança

21. Mas se desta forma devemos opinar, com relação ao recurso de *habeas-corpus*, o mesmo não acontece em se tratando de mandado de segurança. Neste caso, a restrição proposta pelo eminente Ministro HAHNE-MANN GUIMARÃES tem por si motivos relevantes, tanto de caráter doutrinário, como de cunho prático.

22. O mandado de segurança, de tradição mais recente, não visa à proteção da liberdade individual, mas ao amparo de direitos de outra natureza, quase sempre patrimoniais. Quando em 1934 foi instituído e alçado à categoria constitucional, apesar de o texto prescrever que o seu processo seria "o mesmo do *habeas-corpus*" (Constituição de 1934, artigo 113, n.º 33), não se facultou o recurso ordinário, das decisões denegatórias, para o Supremo Tribunal, salvo quando oriundas de juízes e tribunais federais (Constituição de 1934, art. 76, II, a).

23. Os recursos ordinários, em matéria de *habeas-corpus* e mandado de segurança, tinham tratamento diverso no texto constitucional de 1934. Em relação aos primeiros (*habeas-corpus*) eram cabíveis, quer a decisão recorrida tivesse emanado do tribunal federal ou local; quanto ao segundo (mandado de segurança), somente se o tribunal a quo fosse federal (art. 76, n.º II, letras a e c).

24. A confusão das duas hipóteses, num só dispositivo, como aparece na Constituição atual (art. 101, II, a) permite que subam ao Supremo Tribunal, por via de recurso ordinário, inúmeras questões de interpretação de leis estaduais e municipais, decididas pelos tribunais locais em última instância.

25. No *habeas-corpus* é de interpretação de lei federal que se cuida (Cód. Penal; Cód. Proc. Penal, etc.); nos mandados de segurança, decididos pelos tribunais locais, o que

vem à baila é a legislação dos Estados e Municípios, de cuja violação, pelas autoridades estaduais e municipais, se queixa o impetrante.

26. Assim, o Supremo Tribunal Federal, contra a sistemática do regime federativo e da dualidade de justiça, julga por via de mandado de segurança, em instância ordinária, recurso interposto de decisão de tribunal local, mesmo quando não haja controvérsia sobre dispositivo da Constituição ou de lei federal.

27. Como adverte PONTES DE MIRANDA a "causa que posta em juízo, sem o rito do mandado de segurança, nunca subiria à cognição recursal ordinária, ou extraordinária do Supremo Tribunal Federal, teria a possibilidade de a ele chegar, se pedido o mandado de segurança" (Comentários à Constituição de 1946, 2.ª ed., vol. III, nota final A, pág. 386).

28. Em verdade, os repertórios de jurisprudência dão notícia de numerosos feitos submetidos ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, por via de recurso ordinário, instaurados perante tribunais estaduais, através de mandado de segurança, versando legislação municipal ou do Estado, sem que texto federal de qualquer hierarquia seja invocado.

29. São demandas de servidores públicos ou de contribuintes do Estado ou do Município, ou de autarquias locais, que se queixam de atos praticados por agentes da administração de tais entidades de direito público, por ilegalidade ou abuso de poder, aferidos à luz de preceitos da legislação local.

30. "A ação ordinária que se propusesse, morreria no Tribunal de Justiça. Por que entender-se que o Supremo Tribunal Federal há de conhecer, em grau de recurso, de decisão do Tribunal de Justiça, somente por que foi denegatória?" comenta e indaga o mesmo PONTES DE MIRANDA (ob. cit.).

31. No Relatório dos trabalhos do Tribunal, referente ao exercício de 1952, o Ministro JOSÉ LINHARES comentou: "É de notar que, por via do mandado de segurança, em grau de recurso ordinário, continua o Tribunal conhecendo de decisões dos Tribunais de Justiça, em que se discute matéria pertinente à aplicação das leis locais e de exclusivo interesse estadual, o que importa a criação de uma terceira instância com ofensa ao princípio de autonomia do Estado na estruturação federativa" (pág. 6).

32. A este argumento, de ordem técnica, é de acrescentar-se outro, de finalidade prá-

tica, em favor da nova redação proposta ao texto constitucional com a presente Emenda. É a estatística dos processos desta natureza que sobe ao Supremo Tribunal Federal e sobrecarrega e entrava, indevidamente, os seus trabalhos, como demonstraremos afinal.

IV — Recurso Extraordinário

33. A controvérsia sobre o recurso extraordinário, principalmente quanto à amplitude que lhe deram os textos constitucionais, a partir de 1934, vem de longa data.

Para que se percebam as vicissitudes por que tem passado, através dos tempos, esse instituto processual, faz-se mister um ligeiro retrospecto.

34. O Decreto n.º 838, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal, instituiu um recurso para o Supremo Tribunal, que no seu Regimento Interno, elaborado em 1891, foi denominado de extraordinário.

35. Tomou-se por modêlo o *Judiciary Act*, baixado, em 1789, pelo Congresso norte-americano, interpretando cláusula constitucional não expressa.

36. Da lei ordinária de 1890, foi trasladado para a Constituição de 1891, com ligeiras modificações de redação (art. 49, § 1.º).

37. No Relatório que apresentou ao Governo Provisório, o ministro CAMPOS SALES, autor do Decreto n.º 848, dizia que o recurso (depois denominado extraordinário) era "indispensável para assegurar a execução dos preceitos constitucionais, a uniforme interpretação das leis federais e o cumprimento das obrigações dos tratados" (Relatório, 1891, pág. 30).

38. RUI BARBOSA assim interpretou o texto constitucional de 1891, a propósito do novo recurso: "Esta disposição constitucional é o abrigo da Constituição, das leis e dos tratados internacionais, celebrados pelo Brasil contra as leis dos Estados, os atos dos seus governos e as sentenças dos seus tribunais" (Comentários, ed. H. PIRES, vol. IV, págs. 99-100).

39. LÚCIO DE MENDONÇA, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, em monografia publicada em 1896, dava como fundamento principal do recurso a "necessidade de manter a autoridade e preeminência da lei e ação federal, nos conflitos possíveis da federação e da conseqüente dualidade da magistratura" (Do Recurso Extraordinário, página 12).

40. JOÃO BARBALHO em sua obra clássica, conceituou desta forma o recurso extraordinário: "Promovendo a reintegração da ordem jurídica constitucional violada, éle visa a exata execução da Constituição, tratados e leis federais, e a fiel observância das limitações postas aos poderes dos Estados. É condição *sine qua non* do funcionamento regular, harmônico e eficaz do sistema. Sem isso perderia este sua coesão. Em cada um dos Estados da União poderiam ser a Constituição, bem como as leis e tratados feitos por virtude dela, entendidos de modo vário, prejudicial ao nexo federativo, aos direitos e interesses que éle deve assegurar às relações internacionais. Não teríamos *governo nacional*; prevaleceriam os poderes regionais, forças centrífugas. De fato, não seríamos Estados Unidos. Nossa forma de governo viria a ser a anarquia constituída e a instabilidade organizada" (Comentários, pág. 240).

41. EPITÁCIO PESSOA, em 1906, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, assim caracterizou o recurso extraordinário: "Reconhecida a soberania da União e proclamada a obrigatoriedade das leis federais em todo o território da República, forçoso é colocar essas leis sob a proteção de um tribunal federal que lhes possa restabelecer a supremacia quando desconhecida ou atacada pela magistratura dos Estados. Conferir às justiças independentes de 21 Estados autônomos o direito de julgar sem recurso, da validade ou aplicabilidade dos atos do Poder Legislativo da Nação, seria lançar a maior confusão e obscuridade na legislação, enfraquecer as garantias que ela proporciona às liberdades individuais, perturbar as relações que ela regula e por último quebrar a unidade nacional, que encontra na unidade do direito um dos seus mais sólidos esteios" ("Do Recurso Extraordinário", in Revista de Direito, vol. 5, págs. 437 e segs.: idem, Revista do Supremo Tribunal Federal, vol. 38).

42. PEDRO LESSA vinculou aos mesmos princípios a noção de recurso extraordinário, com a clareza e precisão habituais: "Sendo inerentes ao regime federativo a dualidade de leis, elaboradas e promulgadas umas pela União e outras pelos Estados, e a dualidade de justiça, criada e mantida pela União e outra pelos Estados, necessário é, para assegurar a aplicação das leis federais, especialmente a da primeira delas — a Constituição — em todo o território nacional, instituir um recurso para a Suprema Corte Federal das decisões dos tribunais locais, em que não forem aplicadas, devendo sê-lo, essas leis federais". E, em outro trecho de sua

obra clássica: "O recurso extraordinário, pois, é o que se interpõe, nos casos permitidos pela Constituição, das decisões da segunda instância da justiça local para o Supremo Tribunal Federal, para o fim de manter a autoridade da Constituição e das leis substantivas e tratados federais em todo o território nacional" (Do Poder Judiciário, 1915, págs. 100 e 103).

43. CARLOS MAXIMILIANO, PONTES DE MIRANDA e TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, em seus comentários ao texto constitucional vigente, não destoam, aliás, das opiniões transcritas.

44. Por ocasião da reforma constitucional de 1926 foi alterada a redação do art. 58, § 1.º, da Constituição de 1891. Justificou a Comissão Especial da Câmara a emenda, no fato de haver aquele texto "suscitado numerosas e notáveis controvérsias e facilitado por tal forma os recursos das sentenças dos juízes dos Estados para o Supremo Tribunal Federal que o acúmulo de serviço neste tem lhe perturbado a regularidade das funções". Depois de esclarecer que o objetivo da emenda era assegurar a vigência e a validade da lei federal, afirmou: "A hipótese da errônea aplicação não legitima o recurso" (Documentos Parlamentares, Revisão Constitucional, vol. 1.º, pág. 321).

45. No Senado, a respectiva Comissão Especial também opinou pela caracterização restritiva do âmbito do recurso: "Em tal recurso não se cogita de saber se uma determinada lei federal deve ser interpretada deste ou daquele modo, se foi ou não bem aplicada, ou se a sentença recorrida é justa ou injusta; só tem lugar quando, em uma causa, se questionar sobre a validade ou a vigência de uma lei federal, em face da Constituição, e a sentença da justiça local lhe negar aplicação por considerá-la inconstitucional ou não existente". (Documentos Parlamentares, Revisão Constitucional, vol. 4.º, págs. 238-239).

46. Mas com o advento da Constituição de 1934, o recurso extraordinário tomou outra feição. Introduziu-se, entre as hipóteses de seu cabimento, uma que se confundia com a da ação rescisória (artigo 76, III, a).

47. O Ministro ARTHUR RIBEIRO que foi o representante do Supremo Tribunal Federal junto à denominada Comissão do Itamarati (Revista Forense, vol. 60, pág. 123), transmitiu aos seus pares, sem êxito, a sugestão de ASTOLFO DE RESENDE no sentido de contemplar, no texto em elaboração, um

caso de recurso que "figura como um dos fundamentos da ação rescisória, isto é, houvera recurso extraordinário quando a justiça local decidiu contra expressa disposição de lei" (Arquivo Judiciário, vol. 28, Supl. pág. 264).

48. No seio da Constituinte de 1933-1934, o dispositivo surgiu na fase final dos trabalhos pela mão do Padre ARRUDA CÂMARA e foi aceito.

49. Logo depois, o Ministro ARTHUR RIBEIRO, ao discutir o Regimento do Supremo Tribunal Federal, identificou também o novo dispositivo sobre o recurso extraordinário como sendo uma das hipóteses de ação rescisória (Arquivo Judiciário, vol. 31, Supl., pág. 529; idem, CASTRO NUNES, Teoria e Prática do Poder Judiciário, pág. 356, nota 3; MATOS PEIXOTO, do Recurso Extraordinário, págs. 236-238).

50. A Carta de 1937 reproduziu-o no art. 101, III, a, com ligeira modificação de redação.

51. A repulsa, entretanto, não se fez esperar. FILADELFO AZEVEDO ("A Crise do Recurso Extraordinário", in "Jornal do Comércio", de 7-6-1952; CASTRO NUNES, Teoria e Prática do Poder Judiciário, pág. 318; PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1937, tomo III, pág. 133).

52. Iniciou-se logo depois um largo debate entre os juristas para suprimir o dispositivo em questão, ou reduzir o seu alcance, a fim de remediar a crise que já então avassalava o Supremo Tribunal Federal, com a plethora de feitos para julgar. Opinaram, nesta oportunidade (1942-1944), FILADELFO AZEVEDO, LEVI CARNEIRO, NOÉ AZEVEDO, SEABRA FAGUNDES, CASTRO NUNES, LUIZ GALLOTTI, SABOIA DE MEDEIROS, JOSÉ NABUCO, (Arquivos do M.J.N.I., vols. 1, 2, 4, 7, 8 e 10); GABRIEL PASSOS, (Relatório do Procurador Geral da República 1942) e o Ministro EDUARDO ESPINOLA, então Presidente do Supremo Tribunal Federal ("Relatório dos Trabalhos de 1942", Diário da Justiça, 30-1-43).

53. O Ministro FRANCISCO CAMPOS, em 1941, já havia proposto a modificação do texto malsinado, restabelecendo a fórmula de 1926. Em 1944, o Departamento Administrativo do Serviço Público sugeriu ao Chefe do Governo providência tendente a reduzir o âmbito do recurso; ainda em 1944, o Ministro MARCONDES FILHO cuidou da matéria, elaborando emenda à Carta vigente (Arquivos do M.J.N.I., vol. 16, pág. 15-46).

54. As tentativas foram em vão. E, no texto da Constituição de 1946, com ligeira alteração, conservou-se, em substância, a fórmula de 1934.

55. Contra a manutenção da redação atual da letra a do n.º III do art. 101 da Constituição manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, pela voz do Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES com o aplauso de seus pares. Disse S. Ex.^a, segundo Relatório do exercício de 1949, do Presidente do Tribunal, Ministro LAUDO DE CAMARGO (págs. 12-14) o seguinte:

“O abuso do recurso extraordinário deve ser reprimido por esta medida constitucional — substituir a letra a do artigo 101, III, pela seguinte:

“quando a decisão houver sido dada de sentença argüida de contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal.”

56. No Relatório referente ao exercício de 1953 reportou-se o Presidente do Tribunal, Ministro JOSÉ LINHARES, à proposta do Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES. E acrescentou: “Basta considerar que, dos dados estatísticos constantes dos últimos relatórios, se verifica que, aproximadamente, dois terços dos recursos extraordinários interpostos com fundamento na letra a do art. 101, III, da Carta Magna, não conseguem vencer a preliminar do seu conhecimento” (pág. 7).

57. Finalmente, no Relatório referente aos trabalhos de 1955, o mesmo Presidente afirma “a necessidade urgente de ser revista a tábua de competência do Tribunal, como única solução para a almejada normalização dos seus trabalhos judiciários”. E alude, com aplausos, à Emenda constitucional, neste sentido, proposta pelo Deputado GABRIEL PASSOS, sobre a qual falaremos depois.

58. A redação proposta pelo Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES estabelece, como preliminar necessária a interposição do recurso extraordinário, fundada na expressa violação de dispositivo da Constituição, ou da letra de tratado ou lei federal, a proposição de ação rescisória ou a revisão criminal, remédios processuais, permitidos quando a decisão fôr “contra literal disposição de lei” (Cod. de Proc. Civil, art. 798, n.º 1, c) ou “contrária ao texto expresso da lei penal (Cod. de Proc. Penal, art. 621, n.º I).

59. As decisões proferidas em mandado de segurança ou *habeas-corpus*, atentatórias da Constituição ou de lei federal, pela sugges-

tão, em exame, ficariam também na dependência da rescisória, ou da revisão. Esses remédios processuais, inscritos por sua especial relevância, entre o direitos e garantias individuais assegurados na Constituição (artigo 141, §§ 23 e 24), não devem, entretanto, ser confundidos com os demais, regulados na legislação processual ordinária. À natureza deles, os seus pressupostos e as suas finalidades, reclamam uma solução rápida, incompatível com o rito rescisório ou o da revisão. Devem, portanto, subir ao Supremo Tribunal Federal, sem outras condições que não as do próprio texto constitucional.

60. Há, ainda, a considerar a hipótese com manifesta violação da Constituição ou de absolvição do réu, por Tribunal inferior, de texto de lei ou tratado federal, dada em *habeas-corpus* ou processo penal de outra natureza.

Neste caso, não cabendo a revisão, por ter sido a decisão favorável ao réu, a situação não teria remédio, porque as portas do Supremo Tribunal Federal estariam trancadas ante a impossibilidade da satisfação de um dos pressupostos do recurso extraordinário criminal.

EPITÁCIO PESSOA comentou este aspecto da controvérsia e advertiu: “se a justiça local conclui por uma absolvição, força é restituir ao recurso extraordinário o seu papel” (Revista de Direito, vol. 3, pág. 475).

61. Estes motivos são bastantes para que à fórmula proposta pelo Ministro HAHNEMANN, e aceita por seus pares, seja feito o aditamento constante da presente Emenda, com a referência aos *habeas-corpus* e a certos processos penais, bem como aos mandados de segurança, no corpo do novo dispositivo, antes de aludir à rescisória e à revisão. Assim, a exigência deste prévio esgotamento da instância inferior não se aplicará aos casos de mandados de segurança *habeas-corpus* e demais processos penais, quando absolutória a decisão; somente nos demais processos de natureza cível, ou criminal, se condenatória a decisão, a exigência da rescisória ou da revisão serão indispensáveis.

62. A Emenda (n.º 20-1955) submetida à Câmara dos Deputados pelo Deputado GABRIEL PASSOS, antigo Procurador Geral da República, padece da mesma crítica feita à sugestão do Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES. Deixa o acesso livre ao Supremo Tribunal Federal, por via de recurso ordinário, nos casos de violação de lei estadual e restringe o mesmo recurso ordinário, em se tratando de *habeas-corpus*, às decisões de

única instância, quando o texto atual se refere à última instância.

63. No que toca ao recurso extraordinário, com fundamento na letra *a*, a Emenda do ilustre Deputado é reprodução da proposta do Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, cujo exame já foi feito.

As demais modificações, propostas pelo Deputado GABRIEL PASSOS, ao mesmo art. 101, n.º III, são antes de melhoria de redação, sem afetar a substância dos textos vigentes. A Comissão que elaborou a presente Emenda entende, por este motivo, que somente a primeira alínea do art. 101, n.º III, deverá ser modificada, deixando-se as demais intactas.

64. Como medida complementar à presente Emenda, o legislador ordinário deverá reduzir o prazo para a propositura das ações rescisórias, por óbvias razões.

V — Os dados Estatísticos

65. Aos argumentos de ordem doutrinária, já expostos, que justificam a presente Emenda constitucional, outros de ordem prática, também ponderáveis, existem para corroborá-la.

A) Recurso Ordinário de Mandado de Segurança

66. Em 1954, deram entrada, no protocolo do Supremo Tribunal Federal, 398 recursos em mandados de segurança; destes não se tomou conhecimento de 9, deu-se provimento a 21 e negou-se a 208; em 1953, entraram 358, não se conheceu de 30, deu-se provimento a 35 e negou-se a 183; em 1952, entraram 210, não se conheceu de 27, deu-se provimento a 15 e negou-se a 27; em 1951, entraram 117, não se conheceu de 26, deu-se provimento a 12 e negou-se a 32; em 1950, entraram 95, mas os dados estatísticos, quanto à natureza das decisões, não distinguem os mandados de segurança, originários dos que subiram em grau de recurso. Para o ano de 1955 os quadros anexos ao Relatório do Presidente do Tribunal ainda não foram divulgados.

Mas, no triênio examinado, verifica-se o aumento crescente dos recursos e a pequena percentagem dos que são providos.

B) Recursos Extraordinários

67. De 1918 a 1934 deram entrada no Supremo Tribunal Federal recursos extraordinários nas quantidades seguintes, em cada

ano: 87 — 123 — 114 — 188 — 106 — 126 — 111 — 74 — 95 — 82 — 56 — 61 — 79 — 74 — 64 — 89 e 78.

A partir de 1934, vigente a nova Constituição, com a defeituosa redação de que já nos ocupamos, o número de recursos extraordinários começou a avolumar-se incessantemente: 150, em 1935; 230, em 1936; 242, em 1937; 210, em 1938; 286, em 1939; 804, em 1940; 1.047, em 1941; 1.113, em 1942; 1.124, em 1943; (Arquivos do M.J.N.I., vol. 16, pág. 37; Exposição de Motivos do Ministro MARCONDES FILHO).

68. A estatística de julgamentos de recursos extraordinários pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de 1943, é a seguinte: 973, em 1943; 1.026, em 1944; 696, em 1945; 560, em 1946; 1.438 em 1947; 1.655, em 1948; 1.936, em 1949; 2.000, em 1950; 1.613, em 1951; 2.479, em 1952; 2.574, em 1953; 2.167, em 1954 (Relatórios, exercícios de 1948, 1952 e 1954).

69. Os dados anteriores a 1943 são de processos entrados no protocolo do Tribunal e os dos anos seguintes, dos processos julgados. Quanto ao ano de 1955, o número de recursos ainda não foi divulgado oficialmente. Mas é certo que não terá descido da casa dos 2.000.

70. Além dos recursos extraordinários, protocolados como tais, sobem ao Tribunal numerosos agravos, oriundos de despachos denegatórios da interposição daqueles. São recursos entrelaçados, cujas quantidades podem ser adicionadas.

71. As estatísticas não discriminam a origem dos agravos julgados pelo Tribunal, mas é sabido que grande número deles está vinculado ao recurso extraordinário. São as cifras seguintes: 852, em 1938; 568, em 1939; 662, em 1940; 761, em 1941; 730 em 1942; 618 em 1943; 543, em 1944; 454, em 1945; 570, em 1946; 287, em 1947; 290 em 1948; 337, em 1949; 323, em 1950; 537 em 1951; 580, em 1952; 607, em 1953; e 617 em 1954 (Relatórios, exercícios de 1948, 1952 e 1954).

72. É portanto, da ordem de 2.500, como se vê, o número de recursos extraordinários que sobem ao Tribunal. Quantos serão nos próximos anos? Tudo leva a crer que o aumento será incoercível.

73. Mas esta avalanche de recursos extraordinários não corresponde a número igual de violações da Constituição e das leis federais. Pelo contrário, é produto de vários fatores, sendo o principal a atual redação

da letra a do n.º III do art. 101 da Constituição.

74. De fato, em sua grande maioria, êsses recursos são repelidos liminarmente pelo Tribunal, que dêles não toma conhecimento, ou afinal, quando lhes nega provimento.

75. No Relatório dos trabalhos do exercício de 1948, disse o Presidente JOSÉ LINHARES "que quase 70% dos recursos extraordinários que sobem a êste Tribunal não são conhecidos, por serem imprópriamente interpostos".

76. No ano de 1949, a 1.ª Turma, num total de 970 recursos extraordinários cíveis julgados, não conheceu de 672, negou provimento a 161 e deu provimento a 129; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 770, não conheceu de 561, negou provimento a 291 e deu provimento a 129; em 1950, a 1.ª Turma, num total de 828 julgamentos, não conheceu de 672, negou provimento a 258 e deu provimento a 130; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 968, não conheceu de 716, negou provimento a 338 e deu provimento a 144; no ano de 1951, a 1.ª Turma, num total de 622 julgamentos, não conheceu de 392, negou provimento a 98 e deu provimento a 112; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 901, não conheceu de 638, negou provimento a 390 e deu provimento a 195; em 1952, a 1.ª Turma, num total de 1.227, não conheceu de 721, negou provimento a 229 e deu provimento a 258; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 1.100, não conheceu de 766, negou provimento a 180, e deu provimento a 180; em 1953 a 1.ª Turma, num total de 1.348, não conheceu de 862, negou provimento a 261 e deu provimento a 303; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 1.049, não conheceu de 734, negou provimento a 424 e deu provimento a 237; em 1954, a 1.ª Turma, num total de 1.114, não conheceu de 708, negou provimento a 168 e deu provimento a 221; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 950, não conheceu de 675, negou provimento a 406 e deu provimento a 231.

77. A êstes dados se devem acrescentar os julgamentos dos recursos de agravo e os embargos, oriundos de recursos extraordinários, para se avaliar como êles pesam na competência do Supremo Tribunal Federal. E, como é notório, e reconhecido nos relatórios oficiais, a grande massa de recursos se funda no disposto na letra a do item III do art. 101, cuja redação a presente Emenda visa a alterar.

78. Um quadro do volume total dos processos, de tôda a natureza, que deram entrada no Supremo Tribunal Federal no último decênio, mostra a situação penosa em que êle se encontra:

1946	1947	1948	1949	1950
2.415	2.782	2.020	2.335	3.091
1951	1952	1953	1954	1955
3.305	3.956	4.903	4.710	5.015

79. O número de julgamentos proferidos também no último decênio evidencia que uma parte considerável de processos fica represada no Tribunal, de ano para ano, sem decisão apesar do esforço de seus membros.

1946	1947	1948	1949	1950
1.819	2.571	2.988	3.269	3.371
1951	1952	1953	1954	1955
2.917	4.197	4.464	3.933	4.146

VI — Conclusões

80. Em face do exposto, verifica-se que a competência do Supremo Tribunal Federal não deve ser reduzida além da medida proposta na presente Emenda. Somente, no caso de recurso ordinário de mandado de segurança e no que toca à alínea a do item III do art. 101, é possível pensar-se em restrição. Quanto aos demais dispositivos, qualquer proposta não seria de redução, mas de mutilação da competência do mais alto tribunal do país.

81. A supremacia da Constituição e das leis federais há de encontrar, num regime federativo, de dualidade de justiça, um corretivo superior, e êste se faz, principalmente, através do recurso extraordinário. Essa a origem e a finalidade do instituto como ficou evidenciado no início desta justificação pela voz de nossos mais conspícuos e autorizados constitucionalistas.

82. As causas do aumento dos recursos extraordinários são várias. A principal delas foi a unificação do direito processual, a par da abundante legislação federal baixada nos últimos 25 anos.

83. Outro fator de elevação do número dêsses recursos é a falta de noção exata de muitos profissionais do fóro, da finalidade do instituto.

84. CASTRO NUNES notou este aspecto, com toda a propriedade: "Existe a convicção generalizada e que atinge os mais altos cumes do pensamento jurídico, quer na advocacia, quer na magistratura, de que o recurso extraordinário é um recurso processual como qualquer outro, destinado a corrigir desacertos nos julgamentos, estando o Supremo Tribunal em relação às câortes de apelação como estas em face dos juizes de direito. Não existe tal correlação. Nem o Supremo Tribunal é uma terceira instância, nem o recurso extraordinário é apelação" (Teoria do Poder Judiciário, 1943, pág. 317, nota 11).

85. É de se esperar que a presente Emenda reduza de mais de metade o número dos recursos extraordinários e dos agravos e embargos dêles oriundos. Mas o Supremo Tribunal Federal, ainda assim, terá de julgar mais de dois mil processos por ano, cifra avultadíssima para o pequeno número de seus componentes. E nos próximos 10 anos a quanto montarão os seus julgamentos?

86. A justiça tarda e imperfeita redundo no desprestígio da ordem jurídica e prejuízo dos litigantes honestos.

87. Contra esse mal não haverá antídoto absoluto dentro do sistema constitucional vigente de dualidade de justiça onde o recurso extraordinário é peça essencial e de controle jurisdicional, infenso às jurisdições administrativas ou quase-judiciais. Mas a Comissão que elaborou a presente Emenda não achou oportuno investigar outras soluções. O problema continuará a desafiar a argúcia dos doutos e a exigir o sacrifício pessoal de um labor excessivo dos membros do Tribunal.

88. A Constituição prevê, aliás, o aumento de juizes, mediante lei ordinária, havendo proposta do próprio Tribunal (art. 98). E, na primeira Constituição republicana o número dêles era de 15 (Constituição de 1891, art. 56), quando não havia ainda a unificação das leis processuais e a abundante legislação social, hoje todas de caráter federal.

89. A elevação do número de juizes seria um remédio, aumentando-se o número de turmas julgadoras. Mas esta é uma outra questão, a cujo exame a Comissão ainda não procedeu.

90. Com a presente Emenda a Comissão especial julga haver contribuído, com sinceridade e elevação de propósitos, para a melhoria do funcionamento do órgão máximo do

Poder Judiciário, cuja eficiência, prestígio e glória são apanágios de uma nação democraticamente organizada.

Rio de Janeiro, 25 de abril de 1956. —
CARLOS MEDEIROS DA SILVA, Relator.
— F. C. DE SAN TIAGO DANTAS. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. —
FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA. —
HERMES LIMA.

ESTÁGIO DE JUÍZES DE CARREIRA

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dá nova redação ao art. 124, n.º III, da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 124, n.º III, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

III — O ingresso e a permanência na magistratura vitalícia dependerão:

a) de concurso de provas, organizado pelo Tribunal de Justiça com a colaboração do Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil e nomeação dentre candidatos indicados, sempre que possível, em lista triplíce;

b) de confirmação pelo voto da maioria absoluta dos membros efetivos do Tribunal de Justiça, após quatro anos de exercício no cargo.

Somente depois de confirmado, o juiz poderá ser promovido.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

I — Objeto da Emenda

1. A presente Emenda visa a estabelecer, para os juizes de carreira, o estágio probatório de quatro anos. Para isto dá nova

(*) Texto da Constituição Federal de 1945 a que se refere a Emenda:

"Art. 124. Os Estados organizarão a sua justiça com observância dos arts. 95 a 97 e também dos seguintes princípios:

.....
III — o ingresso na magistratura vitalícia dependerá de concurso de provas, organizado pelo Tribunal de Justiça com a colaboração do Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil, e far-se-á a indicação dos candidatos, sempre que for possível, em lista triplíce";

redação ao texto vigente (Constituição, art. 124, III) introduzindo mais êsse requisito para a vitaliciedade.

2. O ingresso na magistratura vitalícia, mediante concurso, não era previsto na Constituição de 1891. A norma foi introduzida na Constituição de 1934 (art. 104, a) e mantida na Carta de 1937 (art. 103, a) bem como no texto constitucional vigente (art. 124, n.º III), com ligeiras modificações.

II — Juizes temporários

3. Mas a magnitude da função judiciária aconselha medida complementar da seleção de seus titulares componentes da carreira. Esta é a lição da experiência nos últimos tempos, quer na Justiça dos Estados, quer na do Distrito Federal.

4. A recondução, após um período de exercício, era, aliás, uma contingência a que estavam sujeitos os juizes substitutos da extinta Justiça Federal (Lei n.º 848, de 11-10-1890, art. 18) e os antigos pretores da Justiça local do Distrito Federal (Decreto número 16.237, de 23-12-1923, art. 203).

A crítica que se fazia a esta forma de provimento era que ao Poder Executivo cabia o julgamento final.

5. A presente Emenda entrega, exclusivamente, ao Tribunal de Justiça, órgão máximo da magistratura de carreira, a confirmação de seus novos membros, por uma maioria qualificada, após um prazo razoável de exercício.

6. Ficam, assim, asseguradas, mesmo durante o estágio, as garantias constitucionais do magistrado, que são instituídas contra os poderes políticos (JOÃO BARBALHO, Comentários, pág. 230; CASTRO NUNES, Teoria e Prática do Poder Judiciário, pág. 482; PONTES DE MIRANDA, Comentários, volume II, pág. 448).

7. CASTRO NUNES, comentando a exceção à regra da inamovibilidade (Constituição, art. 95, II), quando ditada pelo próprio Tribunal de Justiça, emite conceitos que se aplicam ao caso em exame:

“Êsse risco (coação do Executivo ou do Legislativo) inexistente, uma vez que a medida é tomada por conveniência da própria Justiça, justificada por essa conveniência e consentida pelo mais alto Tribunal de jurisdição a que pertencer o juiz” (ob. cit., pág. 482).

8. No próprio texto constitucional, em consonância, aliás, com a tradição brasileira, há exceções à regra da vitaliciedade automática (Constituição de 1946, art. 95, § 3.º; Constituição de 1934, art. 64, parágrafo único).

Prevê, ainda, a lei fundamental a nomeação para a Justiça comum de juizes temporários, togados ou de paz (art. 124, ns. X e XI).

Na Justiça Eleitoral servem os membros dos respectivos tribunais por dois anos, podendo ser reconduzidos uma vez (art. 114 e 118).

Os titulares que representam os empregados e os empregadores na Justiça do Trabalho são também temporários (Constituição, art. 122, § 5.º; Lei n.º 2.244, de 23-6-1954; Decreto-lei n.º 9.797, de 9-9-1946).

9. Finalmente, a restrição contida no art. 124, IV, *in fine*, de que “sòmente após dois anos de efetivo exercício na respectiva entrança poderá o juiz ser promovido” é uma forma imperfeita de estágio.

III — Natureza e finalidade do estágio probatório

10. As vantagens do estágio probatório são óbvias. Segundo a opinião de autores de nota, é êle uma fase do processo de seleção, ao qual se incorpora e de cuja natureza participa (C.A. LÚCIO BITTENCOURT, Do estágio probatório e sua efetiva utilização, Tese, 1943, pág. 20; JOHN M. PFIFFNER, Public Administration, 1935, pág. 192; WILLIAM E. MOSCHER & J. DONALD KINGSLEY, Public Personnel Administration, 1941, pág. 264; LUCIUS WILMERDING, Government by Merit, 1935, pág. 112; W. F. WILLOUGHBY, Principles of Public Administration, 1927, pág. 296; HARVEY WALKER, Public Administration in the United States, 1937, pág. 182; HENRY HUBBARD, Public Personnel Review, julho de 1940, apud C. A. LÚCIO BITTENCOURT, ob. cit.).

11. De acôrdo com êstes ensinamentos, o saudoso jurista, antigo deputado e senador LÚCIO BITTENCOURT assim definiu o estágio:

“Em verdade o estágio é, antes, uma parte complementar da seleção, uma verificação dos seus resultados e, ainda, uma tentativa para corrigir os erros, acaso cometidos na verificação das aptidões e dos conhecimentos do candidato” (ob. cit., pág. 21).

12. M. PETROZZIELO na mesma ordem de idéias, afirma que "il periodo di prova, adunque, esplica questa duplice funzione; di correttivo, eliminando, d'integrazione, confermando" (Il Raporto di Publico Impiego, pág. CC).

13. Na justificação do projeto do Estatuto dos Funcionários da Bélgica o estágio foi assim caracterizado:

"Le state doit permettre d'apprécier non plus la culture générale du candidat mais ses aptitudes professionnelles. Dans l'esprit des auteurs du statut des agents de l'Etat: "le stage est l'épreuve décisive qui élimine les inaptes et ne laissera entrer au service de l'Etat que des agents moralement, intellectuellement et physiquement capables. C'est au cours du stage que s'affirment les qualités morales de l'agent, son esprit du devoir, con désintéressement, son sens des responsabilités" (P. M. GAUDEMET, Staut des Agents de l'Etat en Belgique", in Revue du Droit Public et de la Science Politique, julho-setembro, 1949, pág. 330).

14. Analisando a função do concurso e do estágio, comenta ainda, o mesmo LÚCIO BITTENCOURT: "A competência e a aptidão reveladas em concurso são meramente presuntivas, porque os examinadores dispõem de didato ou do seu conhecimento em um campo específico, e, tomando-as por base, presumem o comportamento futuro do candidato ou o seu comportamento real. Nenhum exame ou teste pode predizer, de modo conclusivo, que um candidato irá exercer com sucesso qualquer trabalho específico. A finalidade precípua do estágio é, pois, realmente essa, de servir de complemento ao processo de seleção, fornecendo uma prova prática, objetiva, que é o exercício das próprias funções do cargo, e facultando, assim, uma oportunidade para mensuração daqueles "fatores intangíveis" e "qualidades pessoais", não medidas pelos testes (ob. cit. pág. 26).

Com este objetivo o estágio está incorporado à legislação de pessoal da União (Estatuto dos Funcionários, art. 15).

15. Durante o estágio, o juiz deverá demonstrar, como ficou dito nas transcrições feitas, a par de seu verdadeiro cabedal de conhecimentos jurídicos, a capacidade de efetivo exercício e um comportamento fun-

cional condizente com a nobre e difícil tarefa para a qual foi recrutado.

É sabido que a erudição, que o concurso torna patente, nem sempre se revela em parêlha com a intuição jurídica, o senso de equilíbrio e de responsabilidade que a missão de juiz requer no mais alto grau, requisitos estes que só o tirocínio normal, o exercício continuado da função podem evidenciar.

16. Dir-se-á que também os juizes dos tribunais superiores deveriam ficar sujeitos ao estágio. Mas a negativa se impõe. A escolha dêles pressupõe requisitos de um longo tirocínio e a manifestação prévia de órgãos altamente qualificados; as condições de exercício, em escala hierárquica superior, não se coadunam, aliás, com a posição de estagiários.

IV — Conclusão

17. São estas as razões em que se funda a Comissão para justificar a Emenda ao texto constitucional, formulada com o único propósito de tornar a magistratura vitalícia privativa daqueles que, no seio dela, mediante provas reiteradas, se revelem dignos e capazes de tão alta investidura.

Rio de Janeiro, 9 de maio de 1946. —
CARLOS MEDEIROS DA SILVA, Relator.
— F. C. DE SAN TIAGO DANTAS.
— A. GONÇALVES DE OLIVEIRA.
— FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA.
— HERMES LIMA.

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Dá nova redação ao art. 147 da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 147 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A União po-

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

"Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos".

derá promover a justa distribuição da propriedade e o seu melhor aproveitamento, mediante desapropriação por interesse social segundo os critérios e a forma de indenização que a lei estabelecer.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. O princípio da desapropriação por interesse social foi introduzido na Constituição de 1946 por iniciativa do então Senador FERREIRA DE SOUZA e, como figura nova do instituto, destinava-se a atender às exigências do desenvolvimento coletivo no que respeita à utilização da propriedade em benefício de maior número, toda vez que um problema dessa natureza aparecesse e reclamasse solução. O eminente constituinte FERREIRA DE SOUZA justificou amplamente sua proposta. Dizia êle: "Na sociedade puramente individualista, que compreende a propriedade como um direito absoluto, admite-se a propriedade dos bens que não produzem e recebem valorização do próprio Estado ou do trabalho coletivo. Evidentemente, essa propriedade improdutora, que o proprietário não explora no sentido de transformá-la numa utilidade geral criando riqueza para a coletividade, é um peso para a sociedade. O proprietário tem, em seu favor, toda a proteção da lei e da autoridade, recebe-as como conseqüências do enriquecimento resultante do trabalho geral e da própria ação do Estado e nada lhe dá em virtude dêsse mesmo direito.

Deve ser possível em casos especiais desapropriá-la, a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva".

2. A expressão desapropriação por interesse social sempre foi entendida como instrumento de reformas visando a alterações na estrutura social, sobretudo quando esta apresenta aspectos típicos de atraso econômico, como acontece em nosso país.

Dêsse modo, o Prof. WALDEMAR FERREIRA identificou na desapropriação por interesse social um "meio hábil de combate ao latifúndio". O Deputado PRADO KELLY, afirmando que essa figura da desapropriação é fruto da noção da propriedade como função social, caracterizou-a como o instrumento capaz de ensejar a reforma agrária ou quaisquer outras destinadas à justa distribuição da riqueza com igual oportunidade para todos.

PEDRO CALMON divisou na desapropriação por interesse social um instrumento da justiça distributiva.

3. Trata-se, pois, de princípio de maior alcance, atribuído ao legislador ordinário para que êle realize a reforma de nossa estrutura econômica, evitando os abalos das transformações bruscas ou violentas. No fundo há nítida expressão de confiança no poder da inteligência como força controladora do progresso social dentro da disciplina da lei.

O sentimento relativo ao atraso da estrutura econômica do Brasil, notadamente de sua estrutura agrária, levou quantos se têm pronunciado sobre a figura da desapropriação por interesse social a nela verem, especialmente, um recurso oportuno para se elevarem as condições de vida e os níveis de produtividade do nosso meio rural.

Não foi por acaso que a Constituição falou em promover a justa distribuição da propriedade. Na Constituinte de 1946, provavelmente de modo muito mais intenso do que em qualquer das anteriores, debateu-se muito o atraso da estrutura agrária brasileira — atraso social e técnico. O art. 147 da Constituição atual reflete a preocupação do legislador constituinte de então acerca desse grave problema, cuja solução é fundamental para a reorganização da sociedade brasileira em bases mais favoráveis ao rendimento de seu trabalho social produtivo.

Elevar o nível de produtividade agrícola e colocar o homem rural em condições de vida que o transformem num produtor e num consumidor mais ativo — são passos indispensáveis a que a economia brasileira alcance o desenvolvimento de uma economia capitalista adulta. A verdade é que nem sequer ocorreu ainda em nosso país, sobretudo no setor agrário, a revolução capitalista nos seus modernos termos de produtividade e consumo.

4. Visa a emenda a retirar da restrição geral do § 6.º do art. 141 a desapropriação por interesse social, ou seja, a desapropriação para promover a justa distribuição da propriedade. Neste caso, é mister assegurar ao legislador duas faculdades: primeiro, a faculdade de traçar critérios compatíveis com a natureza da operação legislativa e social, que terá de incidir sobre áreas de natureza física, densidade humana e valor venal diferentes num país de tantos contrastes como o nosso; segundo, a faculdade de lançar mão de outras modalidades de indenização que não somente daquela em dinheiro a ser satisfeita, em sua totalidade, de uma só vez.

Essas faculdades justificam-se porque a desapropriação por interesse social é instrumento de reforma básica da sociedade. Assim foi acolhida no texto da Constituição e assim é entendida pelos intérpretes e comentadores. Ela é recurso de que só extraordinariamente lançará mão o Estado, ao passo que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública é recurso ordinário da Administração para atendimento de necessidades correntes de seus serviços.

Exprimindo o caráter nacional da política de justa distribuição da propriedade, o recurso à desapropriação por interesse social ficou exclusivamente reservado à União. Essa política possui, sem dúvida, seus aspectos regionais. Todavia, ela terá necessariamente de coordenar-se num plano geral que à União caberá executar através das etapas e modalidades aconselhadas pela experiência.

Colocar a desapropriação por interesse social na dependência de indenização prévia e em dinheiro é tornar suscetível de adiamento indefinido medidas de premente oportunidade.

Ocasionarão esse adiamento as grandes somas que, em dinheiro de contado e de uma só vez, terão de ser despendidas para a desapropriação de áreas e patrimônios que podem subir a centenas de milhões de cruzeiros e mesmo a bilhões.

Ao Estado, pelo texto atual, não se concede sequer a prática usual, reconhecida aos devedores de importantes quantias, de satisfazerem seu débito dentro de um período de tempo mais ou menos longo. À iniciativa do Estado em favor de mudanças estruturais, reclamadas pelo próprio desenvolvimento capitalista de nossa economia, não se assegura nenhuma condição hábil de realização.

Pelo contrário. A exigência da indenização prévia e em dinheiro tranca a porta às possibilidades de reformas que, entretanto, não poderão deixar de vir. A questão é saber quem as trará: se a lei, se a revolução.

A flexibilidade do texto proposto comporta soluções diferentes para situações diversas, o que parece de todo aconselhável em se tratando de desapropriação que aqui poderá abranger áreas e serviços extensos e importantes, ali áreas e serviços menos extensos e menos importantes, permitindo, desse modo, que a forma de indenização varie — ora em dinheiro, ora em títulos da dívida pública, ora em prazos mais longos, ora em prazos mais curtos.

A Comissão espera que a sugestão oferecida, na forma da presente Emenda, coloque o problema da desapropriação por interesse

social em termos propícios a uma solução verdadeiramente compatível com os imperativos do desenvolvimento brasileiro.

Rio de Janeiro, 23 de junho de 1956. — HERMES LIMA, Relator. — F. C. DE SAN TIAGO DANTAS. — CARLOS MEDEIROS SILVA. — FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA. — A. GONÇALVES OLIVEIRA.

REVERSÃO DE MILITAR AO SERVIÇO ATIVO

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL (*)

Acrescenta um parágrafo ao art. 182 da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 182 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

§ 7.º. O militar da reserva ou reformado, que reverter à atividade, terá o posto que lhe competia no serviço ativo.

Rio de Janeiro,

(*) Texto da Constituição Federal de 1946 a que se refere a Emenda:

“Art. 182. As patentes, com as vantagens, regalias e prerrogativas a elas inerentes, são garantidas em toda a plenitude, assim aos oficiais da ativa e da reserva, como aos reformados.

§ 1.º Os títulos, postos e uniformes militares são privativos do militar da ativa ou da reserva e do reformado.

§ 2.º O oficial das forças armadas só perderá o posto e a patente por sentença condenatória passada em julgado, cuja pena restritiva da liberdade individual ultrapasse dois anos; ou, nos casos previstos em lei, se for declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível, conforme decisão do tribunal militar de caráter permanente em tempo de paz, ou de tribunal especial em tempo de guerra externa ou civil.

§ 3.º O militar em atividade que aceitar cargo público permanente, estranho à sua carreira, será transferido para a reserva, com os direitos e deveres definidos em lei.

§ 4.º O militar em atividade que aceitar cargo público temporário, eletivo ou não, será agregado ao respectivo quadro e somente contará tempo de serviço para a promoção por antiguidade, transferência para a reserva ou reforma. Depois de oito anos de afastamento, contínuos ou não, será transferido, na forma da lei, para a reserva, sem prejuízo da contagem de tempo para a reforma.

§ 5.º Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado.

§ 6.º Aos militares se aplica o disposto nos arts. 192 e 193.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição, art. 182, declara que as patentes, com as vantagens, regalias e prerrogativas a ela inerentes, são garantidas em toda a sua plenitude, assim aos oficiais da ativa e da reserva, como aos reformados.

Segundo o mesmo dispositivo constitucional, o oficial das forças armadas só perderá o posto e a patente por sentença condenatória passada em julgado, cuja pena restritiva da liberdade seja superior a dois anos, ou for declarado indigno do oficialato, por decisão de tribunal militar.

Por outro lado, a legislação vigente, em muitos casos, assegura ao militar promoções ao passar para a reserva e quando reformado.

É notório que os oficiais das forças armadas que estão reformados ou na reserva têm, naturalmente, em sua grande maioria, posto superior ao que possuíam no serviço ativo.

Em tal hipótese, com as patentes e postos garantidos em toda a sua plenitude pelo dispositivo constitucional vigente, os militares, ao reverterem ao serviço ativo, nos casos expressos em lei, não poderão ter postos diversos dos que lhes estão assegurados na inatividade.

Já há precedente examinado na Consultoria Geral da República, de oficial reformado que, ao passar para a reserva, fora promo-

vido por serviço de guerra e de combate ao comunismo e obteve decisão judicial favorável à sua pretensão de reverter ao serviço ativo. Discutia-se, no processo, qual o posto em que se deveria operar a reversão, se no antigo ou no novo, este assegurado pelo art. 182 citado.

O assunto cresce de importância quando se trata da convocação dos inativos, em caso de guerra. Em tal caso, quais os postos que deverão ocupar os oficiais da reserva ou reformados chamados ao serviço da Pátria?

A Emenda ora proposta visa a disciplinar a matéria, declarando que o oficial da reserva ou reformado, que, nos casos previstos em lei, for convocado ou reverter à atividade, terá o posto que possuía no serviço ativo.

Então todas as promoções obtidas na passagem para a inatividade ficarão sem efeito: o oficial, ao voltar ao serviço ativo, não poderá ter posto nem situação superior ao companheiro de armas que permanecera na atividade.

Será desestímulo aos oficiais da ativa se tal não ocorrer.

A Emenda visa, assim, a afastar óbice constitucional à justa solução do problema.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1956. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Relator.
— F. C. DE SAN TIAGO DANTAS. —
CARLOS MEDEIROS SILVA. — FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA. — HERMES LIMA.

A Constituição Indonésia

ARNOLD WALD

A evolução do direito constitucional indonésio reflete as dificuldades e os obstáculos que um país novo tem que superar para entrar no concêrto das nações. Em menos de nove anos de vida, a Indonésia teve três constituições que espelham as transformações políticas que sofreu.

Tendo capitulado o Japão a 15 de agosto de 1945, dois dias depois era proclamada a Independência da República da Indonésia. O Comité de libertação (Komité Prsapian Kemerdekaän) — recebendo em seu seio representantes dos diversos partidos políticos veio a ser o Comité Nacional Central (Komite Nasional Indonesia Poeset) com as funções de parlamento provisório. Foram eleitos respectivamente para presidente e vice-presidente da jovem república os Drs. SOEKARNO e HATTA, tendo sido elaborada uma primeira constituição.

Os choques militares com as tropas holandesas e a intervenção das Nações Unidas por intermédio de uma comissão de bons ofícios tiveram por consequência novas negociações entre os representantes das diversas regiões que compõem a Indonésia, por um lado, e entre delegados da nova república e da Holanda, por outro. Estas findaram com um tratado constituindo a União Holando-Indonésia. Surge então a segunda constituição fazendo parte dos acôrdos assinados entre as duas potências interessadas.

Mas, contra esta nova carta que data de 1949, nota-se rapidamente um movimento de reação. Volta-se do federalismo ao unitarismo. Um projeto de lei modificando a constituição é aprovado pelas Câmaras, entrando em vigor em 17 de agosto de 1950.

Os princípios filosóficos básicos que dominam as diversas constituições da Indonésia são aquêles contidos no *Pantjasila* que representa "o fundamento psicológico da Indonésia livre". São respectivamente a crença em Deus, o humanismo, o sentimento nacional, a democracia e a justiça social. "Queremos, dizia o Presidente SOEKARNO, viver como uma nação, uma nacionalidade livre, um membro da comunidade das nações, viver de acôrdo com os princípios do humanismo, numa base democrática, numa sociedade baseada na justiça social".

A crença na divindade é reafirmada no artigo 43 da Constituição que assegura todavia a mais ampla liberdade de culto. A soberania nacional, a

independência e os princípios democráticos são garantidos na carta vigente como nas anteriores. A declaração dos direitos do homem tem especial importância na constituição indonésia vindo até a proceder os artigos relativos aos órgãos do Estado e às suas funções.

As influências sofridas por essa constituição são as mais diversas. É ela o primeiro texto positivo a se inspirar diretamente da declaração universal dos direitos do homem adotada pelas Nações Unidas. No tocante à justiça social, poderiam ser ressaltadas algumas analogias com a constituição de WEIMAR. Quanto à forma de governo, as suas variações fizeram com que oscilasse entre o modelo parlamentar francês e o presidencialista americano.

Enquanto o texto de 1945 fazia da Indonésia uma república unitária, os tratados de 1949 tiveram índole federalista. A federação teve uma formação complexa, existindo, ao lado dos Estados-membros, territórios diretamente ligados à União e por ela administrados e territórios especiais existentes no seio dos Estados e tendo a sua autonomia garantida por lei federal. Os Estados-membros ficaram com os poderes residuais enquanto dava-se à União competência em matéria de relações exteriores, defesa nacional, emissão de moeda, legislação em direito civil e penal e ensino universitário. Os Estados-membros estavam representados no Senado em pé de igualdade, conforme os princípios federativos mas a Câmara Alta tinha função limitada às relações em que se discutia questão federal.

A reação unitarista de 1950 manteve a descentralização atendendo aos particularismos locais.

Interessante é notar que em geral os governos das federações são presidencialistas. Foi o contrário todavia que aconteceu na Indonésia. República unitária presidencialista em 1945, associou o federalismo com o parlamentarismo, talvez pela primeira vez na história, em 1949, estabelecendo um parlamentarismo com vestígios presidencialistas na república unitária descentralizada constituída pela carta de 1950.

De acordo com a constituição de 1945, elaborada num momento de crise em que a nova nacionalidade resistia às ambições coloniais, tínhamos um governo presidencial sem divisão de poderes. O presidente possuía o poder executivo, concorrentemente com a Câmara o poder legislativo e enfim o direito de veto. Os ministros eram nomeados e livremente revogados pelo chefe de Estado. Mas, meses após a promulgação da constituição, o presidente SOEKARNO delegou parte dos seus poderes à Assembléia formando-se então o primeiro gabinete parlamentar.

Em 1949, representando o Senado as diversas unidades da federação, assistimos ao desenvolvimento do regime parlamentar. O gabinete passou a ser responsável mas tão somente em relação à Câmara dos Deputados e não para com o Senado. A Suprema Corte veio a exercer o controle da constitucionalidade das leis como é do espírito dos sistemas federativos.

Com a reforma de 1950, voltamos à Câmara única que corresponde a uma tendência da nossa época. Numa república democrática, escreve DUVERGER, o bicameralismo só se justifica nos quadros do sistema federal. As questões

litigiosas relativas aos territórios autônomos são da competência do tribunal encarregado de julgar a matéria do contencioso administrativo. O ministério é responsável diante da Câmara, que compreende cerca de 18 partidos dificultando a formação de gabinete de coalizão. O regime atual é o parlamentarismo, dispondo o presidente do direito de dissolução da Câmara. Os vestígios presidencialistas dão todavia ao gabinete certa estabilidade e a multiplicitude dos partidos não é um obstáculo para a eficácia da ação governamental.

Assim, a constituição indonésia apresenta um sugestivo exemplo de equilíbrio entre a atividade dos poderes públicos e o respeito dos direitos e das liberdades individuais. E' o modelo de um governo estável e liberal que nunca se divorciou da opinião pública.

PARECERES

Consultor Geral da República

Efetivação de professor catedrático interino. — Exigência de concurso de títulos e provas.

PARECER

N.º de referência: 62-Z

O Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura solicita o parecer desta Consultoria sobre o pedido formulado por professores catedráticos interinos da Escola de Química da Universidade do Recife, de serem efetivados, em face da federalização da aludida Universidade.

Esta Consultoria tem sempre se manifestado pela exigência de concurso de títulos e de provas para a nomeação de professores catedráticos, fiel a dispositivo de ordem constitucional, ao art. 168, n.º VI, da Constituição Federal: "Para o provimento das cátedras do ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, *exigir-se-á concurso de títulos e provas*".

A Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1950, que federalizou várias Universidades, inclusive a do Recife, assim dispôs sobre o aproveitamento de professores e servidores dos estabelecimentos federalizados:

Art. 5.º — E' assegurado o aproveitamento no serviço público federal a partir da publicação desta Lei, do pessoal dos estabelecimentos ora federalizados nas seguintes condições:

I — Os professores catedráticos, no Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde, contando-se o tempo de serviço para efeito de disponibilidade, aposentadoria e gratificação de magistério.

II — Os demais empregados, como extranumerários, em tabelas criadas para esse fim, pelo Poder Executivo, con-

tando-se o tempo de serviço para os efeitos do Art. 192 da Constituição Federal:

§ 1.º Para os efeitos d'este artigo, as Universidades e os estabelecimentos isolados, federalizados por esta Lei, apresentarão ao Ministério da Educação e Saúde a relação de seus professores e servidores, especificando a forma de investidura, a natureza de serviço que desempenham, a data da admissão e a remuneração.

§ 2.º Os professores não admitidos na forma da legislação federal do ensino superior para regência da cátedra em caráter efetivo poderão ser aproveitados interinamente.

§ 3.º Serão expedidos pelas autoridades competentes os títulos de nomeação decorrentes do aproveitamento determinado neste artigo.

Interpretando esse dispositivo, a Consultoria Geral da República, mesmo aos catedráticos efetivos, exigiu, para a expedição de título de nomeação, a que alude o § 3.º, transcrito, que tivessem os mesmos concurso de títulos e de provas (Pareceres ns. 228-T, de 15-1-53 e 346-T, de 21-1-54, sobre efetivação de professores da Faculdade de Filosofia do Recife; Parecer n.º 287-T, de 14-7-53, aprovado pelo Presidente da República, *Diário Oficial* de 22-7-53, página 12.802, sobre efetivação de professores da Faculdade de Direito de Pelotas).

Na hipótese, nem se trata de catedráticos efetivos, mas, de *catedráticos interinos sem concurso*, conforme esclarece o Reitor da Universidade do Recife (fls. 8 a 12 do processo).

Se à espécie não se aplicar o § 2.º do art. 5.º transcrito, esse dispositivo será letra morta, ficará sem aplicação. Eis o que diz esse preceito: "Os professores não admitidos

na forma da legislação federal do ensino superior para regência da cátedra em caráter efetivo poderão ser aproveitados inteiramente”.

A situação do interino é, por sua natureza, transitória: perdurará até a realização do concurso de títulos e provas, reclamado pelo preceito constitucional.

Se os requerentes não eram sequer catedráticos efetivos ao ser federalizada a Escola de Química, como tornarem-se efetivos pela federalização?

Em meu parecer, o pedido não tem apoio na Constituição (art. 168, n.º VI) nem na lei federal (Lei n.º 1.254, de 1950, artigo 5.º, § 2.º).

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 24 de maio de 1956. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor
Geral da República.

Nota: Pelo Aviso n.º 585, de 30 de maio de 1956, o Sr. Ministro da Educação e Cultura comunicou que, por despacho de 29-5-1956, aprovou este parecer.

*Aposentadoria de servidor com
vantagem de cargo de chefia. —
Interpretação do art. 7.º da Lei
n.º 2.188, de 1954.*

PARECER

N.º de referência: 53-Z

Trata-se de decidir do pedido de aposentadoria de CÉLIO PARANHOS FERREIRA, oficial administrativo, classe L, do Quadro da Justiça, Parte Permanente, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, após 35 anos de serviço, com os vencimentos do padrão CC-6, que lhe foram atribuídos por ter ocupado cargo de chefia, antes da vigência da Lei n.º 284, de 1936.

O padrão CC-6 fôra deferido ao servidor, após exame de sua situação de ex-ocupante efetivo de cargo de chefia e despacho favorável do então Ministro da Justiça.

O parecer da Consultoria Geral da República, é que a interpretação do art. 7.º

da Lei n.º 2.188, de 3 de março de 1954, leva à conclusão de que somente estão beneficiados por esse preceito os que, na data da lei, ocupavam cargos de chefia ou nêles se achavam aposentados, permitindo-lhes reclassificação no símbolo correspondente, com o valor fixado nesta lei, de cargo correspondente da mesma denominação, ou segundo a hierarquia, quando alterada a nomenclatura.

Na hipótese, o referido servidor que, na data da Lei n.º 2.188, de 1954, não era ocupante de cargo de chefia mas o fôra antes da Lei n.º 284, de 1936, obteve, não obstante, decisão favorável à sua reclassificação, em pedido de reconsideração, após reexame do assunto em vários pareceres, que apontaram, em favor do funcionário, decisões do Tribunal de Contas proferidas em casos idênticos.

Não teria dúvida em opinar pela revisão do ato que reclassificou o servidor, de que se trata. Ocorre, porém, que agora êle está se aposentando.

Ao Tribunal de Contas, em nosso regime constitucional, compete julgar da legalidade das aposentadorias (Constituição Federal, artigo 77, item III).

Nestas condições, tendo o servidor obtido reconhecimento de seu direito à reclassificação, na esfera administrativa, após exaustiva discussão de seu caso, o mais acertado, ao parecer, será deixar ao Tribunal de Contas o julgar da legalidade do ato de aposentadoria, que consubstancia o direito já reconhecido por decisão do então Ministro de Estado.

Nestas condições, opina a Consultoria Geral da República pela assinatura do decreto de aposentadoria, como proposto pelo Excelentíssimo Sr. Ministro da Justiça.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 15 de maio de 1956. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor
Geral da República.

Nota: Pelo ofício Ref. P.R. 12.902-56, de 30-5-1956, o Sr. Chefe do Gabinete Civil da Presidência comunicou que, a respeito deste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: “Aprovado. 28-5-56”. Cf. D.O. de 29 de maio de 1956, pág. 10.698 — Este parecer foi publicado na íntegra no referido D.O.

*Interpretação da Lei n.º 1.741,
de 1952.*

PARECER

N.º de referência: 57-Z

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

O referido diploma está assim redigido:

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

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

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

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

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

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

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

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

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 17 de maio de 1956. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor
Geral da República.

Nota: Pelo Aviso n.º 533, de 21 de maio de 1956, o Sr. Ministro da Educação e Cultura comunicou que, por despacho da mesma data, aprovou este parecer.

Acumulação remunerada. Cargo público com cargo de sociedade de economia mista. — Aplicação dos Decretos-leis ns. 6.877, de 1944 e 7.881, de 1945.

PARECER

N.º de referência: 61-Z.

I

HÉLIO MONIZ SODRÉ PEREIRA, exerce, cumulativamente, a função de redator, referência 25, da Tabela Única de Extranumerários Mensalistas do Ministério da Fa-

zenda e o cargo de Advogado do Banco da Prefeitura do Distrito Federal.

A Comissão de Acumulação de cargos pronunciou-se pela ilegitimidade da acumulação, em face do que preceituam os arts. 189 e 193 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Art. 189. A proibição do artigo anterior estende-se à acumulação de cargos da União com os dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Autárquicas e Sociedades de Economia Mista.

Art. 193. Verificada em processo administrativo acumulação proibida, e provada a boa-fé, o funcionário optará por um dos cargos.

Parágrafo único. Provada a má-fé, perderá também o cargo que exercia há mais tempo e restituirá o que tiver percebido indevidamente.

Argumenta o recorrente que tem direito adquirido ao exercício de ambos os cargos, um deles de entidade privada, porque a proibição não é de ordem constitucional, mas, de lei ordinária sem efeito retro-operante, citando a seu favor pronunciamento desta Consultoria e acórdão do Supremo Tribunal Federal.

O Diretor-Geral do D.A.S.P. aprovou, contudo, o parecer da aludida Comissão, contrário à acumulação, donde o recurso ao Excelentíssimo Senhor Presidente.

II

Reexaminando a acumulação de cargos ou funções da administração centralizada ou autárquica com cargos nas sociedades de economia mista, verifica esta Consultoria que a mesma foi sempre vedada, em nosso direito administrativo.

O art. 1.º do Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944, com a redação que lhe dera o art. 1.º do Decreto-lei n.º 7.881, de 20 de agosto de 1945, dispôs que o funcionário público da União, dos Estados e dos Municípios somente poderia servir nas sociedades de economia mista então existentes, mediante autorização expressa do Presidente da República ou dos respectivos governos.

Veja-se o art. 1.º do Decreto-lei n.º 7.881 citado, que inclui entre tais sociedades o Banco da Prefeitura do Distrito Federal:

“Art. 1.º E’ permitido ao funcionário público efetivo da União, dos Estados, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal servir, mediante autorização expressa do Presidente da República, ou dos respectivos governos quando não se tratar de funcionário da União, na Companhia Siderúrgica Nacional, na Companhia Vale do Rio Doce S.A., na Companhia Nacional de Álcalis, no Banco do Brasil S.A., no Banco de Crédito da Borracha, no Banco da Prefeitura do Distrito Federal S.A., no Instituto de Resseguros do Brasil e em fundações instituídas em virtude de lei específica, federal, observado o disposto nos artigos subseqüentes.

A permissão restringe-se aos casos de exercício de funções técnicas ou de direção (artigo 2.º). Quanto a vencimentos, o citado Decreto-lei n.º 6.877 foi expresso no sentido de que “o funcionário público em exercício nas entidades indicadas, na forma dos artigos anteriores, perderá o vencimento ou a remuneração do respectivo cargo, contando, porém, para todos os efeitos, ou exclusivamente para fins de aposentadoria, conforme se trate, respectivamente, de função de direção ou não, o tempo de serviço correspondente” (art. 3.º).

Determinou, ainda, o citado Decreto-lei a revisão de todas as autorizações de afastamento de funcionário para servir nos órgãos indicados, devendo o servidor, cuja autorização não foi renovada, apresentar-se à sua repartição, no prazo de 30 dias improrrogáveis, sob pena de demissão (art. 5.º).

Como se vê, mesmo antes da Constituição vigente, era proibida a acumulação de vencimentos de cargos ou funções públicas com cargos das entidades de economia mista, entre as quais a lei expressamente incluiu o Banco da Prefeitura do Distrito Federal.

Desta sorte, temos que convir que o artigo 189 do Estatuto dos Funcionários não constitui *ins novum*: reproduz, na proibição de acumular vencimentos, o disposto no artigo 3.º do Decreto-lei n.º 6.877, de 1944.

O recorrente não pode, pois, acumular vencimentos dos dois cargos, como pretende, podendo, contudo, o Excelentíssimo Senhor

Presidente da República, se o entender, autorizar na forma do citado Decreto-lei número 6.877, o exercício do recorrente, no Banco da Prefeitura, no cargo técnico de advogado.

Esse Decreto-lei continua em plena vigência, revigorado que foi pelo art. 36 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que admitiu o exercício, na Petrobrás, de militares e funcionários civis da União e das entidades autárquicas, paraestatais e das sociedades de economia mista, "em funções de direção ou de natureza técnica, na forma do Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944, não podendo, todavia, acumular vencimentos, gratificações ou quaisquer outras vantagens, sob pena de se considerar como tendo renunciado ao cargo primitivo".

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República decidirá sobre essa autorização.

Esta Consultoria opina pelo não provimento do recurso.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 23 de maio de 1956. —
A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

Nota: Pelo ofício ref. P.R. 15.930-56, de 22 de junho de 1956, o Sr. Chefe do Gabinete Civil da Presidência comunicou que, a respeito deste parecer, o Exmo. Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovo o Parecer. Autorizo o exercício do interessado no cargo de Advogado da Prefeitura, sem acumulação, porém, de vencimentos". Cf. D. O. de 20-6-1956, pág. 12.050 — Este parecer foi publicado na íntegra no referido D.O.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Contagem de tempo de serviço prestado ao Serviço Nacional de Recenseamento, para efeito do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954. Interpretação do parágrafo único desse artigo.

PARECER

I

Cogita-se da contagem de tempo de serviço prestado ao Serviço Nacional de Recenseamento, por extranumerário da Tabela Única de Mensalistas do D.A.S.P., para efeito do disposto no art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954.

2. A D.P., após uma série de considerações, concluiu pela possibilidade desse cômputo, para o fim a que tem em vista a requerente.

3. As razões que levaram a D.P. a essa conclusão favorável ao deferimento do pedido se estribam em que, embora já se houvesse entendido que o tempo de serviço autárquico não é computável, na administração direta, para efeito de estabilidade, a Lei n.º 2.284, de 1954, também se destinando aos extranumerários das autarquias, possibilitou essa comunicabilidade de tempo de serviço, o que não ocorria em face do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que só amparava os servidores da administração centralizada. Cita a D.P., em apoio dessa tese, pronunciamento do meu ilustre antecessor, segundo o qual o tempo de serviço autárquico poderia ser somado ao prestado à administração direta, para efeito de licença especial, porquanto essa vantagem fôra, de idêntico modo, concedida aos servidores de ambas as administrações (parecer emitido no processo n.º 3.803-52, publicado no *Diário Oficial* de 22-5-1953).

II

4. O benefício outorgado pela Lei número 2.284, de 1954, atingiu os extranumerários mensalistas da União e das autarquias, os quais, ao contarem 5 anos de serviço público, ininterruptos ou não, passariam a equiparar-se aos funcionários efetivos para todos os efeitos (art. 1.º, *caput*).

5. Na contagem desse tempo de serviço, há que obedecer às normas constantes do parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 2.284, citada, *verbis*:

“Para cumprimento do disposto neste artigo, o tempo de serviço público será contado de acordo com as Leis números 525-A, de 7 de dezembro de 1948, e 1.711, de 28 de outubro de 1952, inclusive o que já tenha sido mandado computar, para outros fins, em leis especiais anteriores”.

6. Como se vê da redação desse dispositivo, é ampla a possibilidade da contagem de tempo de serviço, para o fim mencionado no corpo do artigo. O princípio daí decorrente é o de que o tempo de serviço considerado, para o efeito pretendido, qualquer que seja ele, quando encontre apoio nos diplomas legais ali expressamente mencionados, ou tenha sido mandado computar para outro efeito, desde que esse cômputo tenha origem em determinação de lei especial anterior, não pode ser desprezado.

7. Como bem historia a D.P., a Lei número 525-A, de 1948, não autorizou a contagem de tempo de serviço autárquico para fins de estabilidade e outros, referidos no art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946. Sendo a regra a incomunicabilidade de tempo autárquico ao federal, é vice-versa, para fins de estabilidade, seguia-se, como corolário lógico, a impossibilidade da contagem daquele tempo, para esse efeito, na administração centralizada.

8. Diversa é, todavia, a interpretação que deflui do parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954. Se, por lei especial anterior, ou por interpretação desta se chega à conclusão de que certo tempo de serviço é de considerar-se, para determinado efeito, esse tempo é computável para o fim a que tem em vista o art. 1.º (*caput*) da Lei n.º 2.284, de 1954, isto é, para equiparação ampla do mensalista ao funcionário efetivo.

9. Ora, como bem salienta a D.P., o tempo de serviço autárquico é computável para efeito de licença especial, ainda que venha esta a ser gozada na administração direta. Logo, há que inferir que esse tempo, mandado computar, para esse efeito, por força de interpretação de lei especial, também o deverá ser para os fins a que se destina o art. 1.º (*caput*) da Lei n.º 2.284, citada, *ex-vi* do seu parágrafo único.

10. A natureza liberal da contagem de tempo de serviço autorizada pelo parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 1954, não comporta outra interpretação.

11. Concorde, assim, com as conclusões da D.P., cujo judicioso pronunciamento merece encômios.

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

Rio de Janeiro, 12 de maio de 1956. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

*Extranumerário-contratado.
Transformação em mensalista.
Aplicação do art. 26 da Lei nú-
mero 1.765, de 1952.*

PARECER

I

O Ministério das Relações Exteriores encaminhou a este Departamento uma relação de servidores contratados das Missões Diplomáticas e Repartições Consulares do Brasil, para transformação em extranumerários-mensalistas, na conformidade do art. 26 da Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952.

2. A D.P. manifestou-se contrariamente à transformação de que se trata, não por negar a natureza permanente das funções

desempenhadas, mas por entender que os interessados foram admitidos com inobservância de tôdas as formalidades legais que disciplinam essa categoria de servidores, inclusive a inexistência de registros dos respectivos contratos pelo Tribunal de Contas.

3. Adianta, todavia, a D.P. dêste Departamento que, em relação a contratados do Conselho Nacional do Petróleo, em que os contratos padeciam do mesmo vício, ou seja, da falta de registro pelo Tribunal de Contas, foi feita a transformação a que se refere o citado art. 26 da Lei n.º 1.765, de 1952, com base em pronunciamento do meu ilustre antecessor, cujos trechos principais transcreve, e dos quais me permito extrair os seguintes excertos conclusivos:

“8. Seria anárquico e, portanto, contrário ao interesse público, declarar nullos os contratos pactuados pelo Conselho, a partir de 18 de setembro de 1946, pela ausência da formalidade essencial do registro. O direito de terceiros, que transacionaram com o órgão administrativo, não deve ser lesado pela errônea dêste, aliás, fundada em boa fé e na tradição.

.....

11. À luz dêsses fundamentos, parece-me que se deve reconhecer aos servidores em cogitação a qualidade de extranumerário-contratado, para os efeitos do art. 26 da Lei n.º 1.765, de 1952, respeitando-se, na transformação em mensalistas, os preceitos especiais relativos a essa categoria jurídica, como, por exemplo, o limite máximo de remuneração admitido pela Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948. Não sendo aceita a redução de salário, o caminho será a manutenção do *status* de contratado, submetendo-se, porém, o novo instrumento à aprovação do Tribunal de Contas, na forma exigida na atual Constituição”.

4. No caso, entretanto, julga a D.P. dêste Departamento que não há identidade de situação entre os contratados do Conselho Nacional do Petróleo e os das Missões Diplomáticas e Repartições Consulares, porquanto falta “aquela condição excepcional em que se fundamentou o reconhecimento, para os primeiros, do direito à transformação em mensalistas”.

5. O processo, após o pronunciamento acima referido, esteve com o meu eminente antecessor, que requereu fôsse o mesmo baixado em diligência, a fim de que o Ministério das Relações Exteriores informasse dos motivos pelos quais a admissão desse pessoal não se fêz em harmonia com o Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, bem como fôsem prestados outros esclarecimentos úteis à apreciação da matéria.

6. Volta, agora, o processo, cumprida a diligência, com longa informação do Chefe do Departamento de Administração daquele Ministério, e em que se esclarece o seguinte:

a) que a “admissão dos Auxiliares contratados dos órgãos do Itamarati no exterior não se fêz em harmonia com o Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943”, em face da “necessidade inadiável de contratação de pessoal para desempenho de serviços especializados, em virtude da existência de encargos urgentes e volumosos, decorrentes de compromissos assumidos pelo Brasil e de cumprimento, em geral, imediato, afeto às Missões diplomáticas e Repartições consulares”;

b) que “forçoso foi, por isso, manter em observância as regras mandadas adotar, desde 7 de maio de 1931, por portaria do então Ministro de Estado das Relações Exteriores”;

c) que, com a adoção desse critério, “pretendeu evitar o Itamarati um eventual retardamento no preenchimento dessas funções, que poderia acarretar repercussões prejudiciais para a representação do país no exterior, conseguindo, por outro lado, poupar aos cofres públicos o considerável ônus que representaria o pagamento de auxílio para transporte e instalação de servidores não recrutados no local”;

d) que “esse proceder, ditado pelas impenhorosas circunstâncias expostas, não foi impugnado pelo Tribunal de Contas, em sua fiscalização da legalidade de aplicação dos créditos, o que, aparentemente, justifica ter por extranumerários, dentro da sistemática de nosso Direito Administrativo, os Auxiliares de nacionalidade brasileira, cujos salários pagos à conta da verba “Pessoal”, não ultrapassaram, em caso algum, o limite de remuneração determinada na Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948”;

e) que as funções de que se trata são de natureza permanente e que “o Itamarati cogita, no momento de regularizar a situação

dos demais auxiliares contratados, estando, para tanto, constituída a Comissão a que se refere o art. 2.º, § 3.º, da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954”.

II

7. As razões expendidas pelo Departamento de Administração do Ministério das Relações Exteriores, para justificar o descumprimento das formalidades legais disciplinadoras dessa categoria de servidores, embora ponderáveis, não procedem, pois que dispositivos, inclusive de ordem constitucional, regulavam claramente a matéria, sem oferecer qualquer dúvida.

8. No tocante à disposição constitucional não cumprida, com a omissão de registro dos contratos pelo Tribunal de Contas, maior avulta a responsabilidade do Ministério, embora se adiante (alínea d do item 6) que aquele Tribunal não impugnou tal procedimento, quando de sua fiscalização da legalidade da aplicação dos créditos

9. De qualquer modo, porém, a situação dos interessados neste processo, após os esclarecimentos prestados pelo Departamento de Administração do Ministério, evidencia semelhança com a do pessoal contratado do Conselho Nacional do Petróleo, a que se refere a D.P. deste Departamento.

10. Lá, como aqui, descumpridas foram as normas legais atinentes a essa categoria de servidores. Não obstante se veio a entender, com assento em duto parecer do meu antecessor, que “o direito de terceiros, que transacionaram com o órgão administrativo, não deve ser lesado pela erronia deste, aliás fundada em boa fé e na tradição”. As considerações brilhantemente expostas naquele pronunciamento administrativo têm inteira pertinência a espécie em exame, razão por que idêntica deve ser a solução.

11. Nem de outro modo se poderia entender, em face da situação descrita no processo, sob pena de prejudicar-se fundamentalmente o servidor, que não concorreu para as irregularidades apontadas. Merece transcrição o seguinte trecho do parecer acima mencionado do meu insigne antecessor:

“Os atos administrativos viciosos podem, excepcionalmente, convalidar-se, quando praticados na constância de um entendimento generalizado e habitual, por todos aceito como legítimo e mais

tarde considerado impróprio. A teoria do erro comum, de filiação civilista, mas aplicável ao direito administrativo, autoriza que o erro de muitos, acatado longamente no consenso geral como idôneo, possa validar a ação administrativa, desde que não ofenda ao interesse público e não cause grave lesão de direito".

12. Entendo, assim, que é extensiva ao pessoal contratado das Missões Diplomáticas e Repartições Consulares do Brasil, que sa-

tisfaça as demais condições do art. 26 da Lei n.º 1.765, de 1952, a solução dada ao caso dos contratados do Conselho Nacional do Petróleo, com a sua transformação em mensalistas, inclusive as restrições que se contêm no item 11 do parecer do meu antecessor, transcritas no item 3, supra.

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

Rio de Janeiro, 2 de maio de 1956. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N.º 13.836-54

PARECER

Versa o presente processo sobre a pretendida acumulação de WILSON VIEIRA COELHO, ocupante do cargo de *Controlador S*, da Secretaria Geral de Finanças, da P.D.F., com função de *Instrutor*, referência 25, junto à Cadeira de Elementos de Finanças e Legislação Tributária e Fiscal da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, da Universidade do Brasil.

2. O cargo de *Controlador*, para o qual foi reclassificado o interessado, por força de decisão judicial (fôlhas 24), tem “a tarefa do controle de lançamentos e arrecadação, e dos processos que se referem à caracterização dos tributos que lhe são peculiares, com a aplicação da extensa legislação que os criam e regulamentam “consoante esclarecimentos a esta Comissão prestados pela Secretaria Geral de Finanças da P.D.F., o que está em harmonia com a definição dada pelo Egrégio Segundo Grupo de Câmaras Cíveis no acórdão publicado no *Diário da Justiça* de 29 de outubro de 1954 (pág. 13.307) nos embargos de nulidade na apelação cível n.º 18.535, *in verbis*:

“Veja-se, desde logo, que *controlador* é o funcionário que, como o nome está dizendo, controla alguma coisa, isto é, verifica, inspeciona, examina com repetidas observações. Seja da renda mercantil, seja da imobiliária, seja das licenças. Nessa ordem de idéias, é de ver-se que os controladores de rendas de licença têm sob o seu encargo a verificação da arrecadação da renda proveniente de licenças, os controladores da renda imobiliária, a que diz respeito aos impostos que recaem sobre os imóveis; os controladores da renda mercantil, o que concerne à renda proveniente dos impostos de vendas e consignações. Varia unicamente a qualidade da renda controlada (ou verificada) para a arrecadação

respectiva. Renda toda ela, aliás, proveniente de impostos:

.....
“Por fim, os controladores da renda imobiliária e de licença, como os controladores da renda mercantil, por serem todos controladores de renda, em gênero, têm a seu cargo idêntico serviço, com as mesmas responsabilidades: informam e dão pareceres nos processos relativos aos impostos respectivos; executam os despachos referentes aos tributos que controlam; calculam as importâncias a serem pagas pelos contribuintes; organizam a inscrição dos devedores e seu cadastro; emitem e conferem guias e, em geral, praticam todos os atos e trabalhos necessários ao controle da arrecadação”.

3. A Cadeira de “Elementos de Finanças e Legislação Tributária e Fiscal”, de que o interessado é *Instrutor*, ministra, consoante o programa, não só elementos de finanças, em seu aspecto teórico, como igualmente, a aplicação da legislação tributária e fiscal, tais como imposto sobre a renda, imposto do selo, de consumo, direitos aduaneiros, imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos, imposto territorial, imposto de transmissão *causa-mortis* e de propriedade *inter vivos*, imposto de vendas e consignações, imposto de exportação, predial e de licenças, licença para exibição de anúncios, para tráfego de veículos e para o comércio ambulante, imposto de indústrias e profissões e sobre diversões públicas (fls. 24-B e 24-D).

4. No presente processo está comprovado pela superior administração, à vista das certidões juntas e das informações originárias de diligência fixada por esta Comissão, de que o interessado realmente exerce cargo de natureza técnica.

Uma das condições que informam se um cargo é técnico, ou não, nos casos de acumulação, consiste em indagarmos da existência de correlação de matéria entre os dois cargos que se pretende acumular, um aplicando, na prática, o que, em teoria no outro ensina.

Tal exame facilita interpretar e compreender os problemas que se apresentam e nos quais, no interesse público, há vantagem na acumulação. Assim, a acumulação é lícita para os efeitos do art. 185 da Constituição, para aquele cargo que, dentro das suas atribuições, aplique na prática o que, correlatamente em teoria, no outro cargo — o do magistério — ensina.

E' exatamente o caso em estudo, no ensino de Elementos de Finanças e de Legislação Tributária e Fiscal — o programa se ocupa, primordialmente, com impostos e legislação tributária e fiscal, em seu aspecto doutrinário e teórico, enquanto que o Controlador, para o caso em exame, necessita de conhecer a legislação, não só no seu conteúdo teórico, como os métodos de sua aplicação no interesse da administração.

5. E' evidente, dêsse modo, a correlação de matérias entre o cargo de *Controlador* e a função de *Instrutor* junto à Cadeira de Elementos de Finanças e Legislação Tributária e Fiscal.

6. Nestas condições, nada impede se reconheça a licitude da acumulação atendido o requisito da compatibilidade horária, cuja averiguação de seu integral cumprimento cabe à D.P. do Ministério da Educação e Cultura.

C. A. C., em 18 de maio de 1956. — **CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA**, Relator. — **ANISIO ASTÉRIO CONTREIRAS DE CARVALHO**. — **JOSÉ MEDEIROS**.

VOTO EM SEPARADO

Em que pesem as razões que determinaram o pronunciamento dos ilustrados membros desta Comissão, não encontramos, *data venia*, no presente caso, a tecnicidade apontada para o cargo administrativo de Controlador da Renda Imobiliária da Secretaria Geral de Finanças da Prefeitura do Distrito Federal, uma vez que lhe faltam segundo o nosso entendimento, as características exigidas pela regulamentação aprovada pelo Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1952.

2. Os conhecimentos especializados necessários ao desempenho de determinado cargo diferem dos ensinamentos *técnicos* indispensáveis à solução de questões reconhecidamente relacionadas com assuntos de nível superior de ensino, conforme mandamento expresso no dispositivo legal que deu origem a esta Comissão.

C. A. C., em 22 de maio de 1956. — **JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES**.

CONCLUSÃO

A Comissão, por maioria, considera legítima a acumulação em causa.

C. A. C., em 22 de maio de 1956. — **ANISIO ASTÉRIO CONTREIRAS DE CARVALHO**, Presidente.

Supremo Tribunal Federal

Ao funcionário interino inscrito em concurso com inscrição já encerrada não fica assegurada a permanência no cargo até realização do concurso. — Inteligência do art. 23, parágrafo único, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES versus União Federal.

Rec. ext. n.º 22.992 — Rel.: Ministro NELSON HUNGRIA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 22.992, em que é recorrente ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES e recorrida União Federal:

Acorda a 1.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, unanimemente, não conhecer do dito recurso, na conformidade das precedentes notas, integrantes da presente decisão.

Custas ex-lege.

Supremo Tribunal Federal, 1 de outubro de 1953. — **BARROS BARRETO**, presidente. — **NELSON HUNGRIA**, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro **NELSON HUNGRIA** — **ANTÔNIO JUSTINO PRESTES DE MENEZES**, o cargo de “escriturário” no Ministério da Marinha, formou-se em medicina e conseguiu ser nomeado, interinamente, a 13 de julho de 1941, para o cargo de médico do Ministério do Trabalho.

Ao ser promulgada a Constituição de 46, achava-se inscrito no concurso para o preenchimento de tal cargo e com inscrições já encerradas, e, assim, embora contasse mais de 5 anos de serviço público, deixou de ser considerado funcionário estável, em

face do disposto no parágrafo único, II, do art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da dita Constituição.

Antes, porém, de ser realizado o concurso, isto é, em março de 1947, veio a ser exonerado, acrescentando que o concurso, que era de provas, veio a ser, posteriormente, transformado em simples concurso de títulos, pelo art. 12 da lei n.º 1.599, de 9 de maio de 1952.

Inconformado, propôs ação ordinária contra a União Federal, a fim, de ser reintegrado, como estável, no cargo de médico do Ministério do Trabalho, de vez que com a ulterior declaração de insubsistência do concurso de provas, no qual se achava inscrito o autor, cessou a condição que impedia a sua estabilidade automática.

Não obteve ganho de causa, quer na primeira, quer na segunda instância.

O acórdão do Tribunal Federal de Recursos tem a seguinte ementa:

“O funcionário interino alcançado pela exceção do art. 23, parágrafo único, II, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, não tem direito à estabilidade pelo fato de, posteriormente, ser cancelado o concurso em apêlo”.

Daí, o presente recurso extraordinário, com pretendido fundamento nas letras *a* e *d* do atinente preceito constitucional, alegando-se violação do citado artigo 23, parágrafo único, das Disposições Transitórias, em face do qual, interpretado no conjunto de seus incisos, o funcionário interino inscrito em concurso com a fase de inscrição já encerrada na data do Ato dessas Disposições, só podia ser demitido se viesse a ser inabilitado no mesmo concurso, segundo já terá decidido este Supremo Tribunal, de cujo acórdão, entretanto, não foi junta a certidão prometida pelo recorrente.

A fls. 126, oficiou o Dr. procurador geral da República, que opina pelo não conheci-

mento do recurso, ou, se vier a ser conhecido, pelo seu desprovimento.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro NELSON HUNGRIA (Relator) — Não há deduzir dos incisos II e III do parágrafo único do art. 23 do Ato das Disposições Transitórias a indemissibilidade do funcionário interino, enquanto não inabilitado no concurso com inscrição já encerrada, e no qual se achava inscrito o mesmo funcionário.

O inc. III não é complemento do inc. II, pois cuida de inabilitação do interino em concurso realizado anteriormente ao referido Ato.

Nem se me afigura exato que tenha sido cancelado o concurso em que se achava inscrito o recorrente; o que houve, posteriormente à demissão d'este, foi a transformação, *ex-vi legis*, do concurso de provas para o de títulos, sem reabertura de inscrição, e o citado parágrafo único do art. 23 não distinguuiu entre concurso de provas e concurso de títulos.

Assim, não me parece que, com o advento da lei que assim dispõe, tenha desaparecido, retroativamente, o pressuposto que impedia a estabilidade do recorrente, com a consequência de se tornar insubsistente a sua intercorrente demissão.

Este Supremo Tribunal tem entendido, na interpretação do art. 23, parágrafo único, que, no caso de anulação do concurso, e continuando em função o interino nêlo inscrito, deve ser este considerado estável, automaticamente; mas, no caso vertente, nenhuma de tais circunstâncias ocorre.

Não deparo violação de direito federal, nem dissídio jurisprudencial, sendo certo que o recorrente não juntou certidão do apontado acórdão divergente, nem indicou reposições de arestos em que se encontre.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: deixaram de conhecer, unânimemente,

Não compareceu, por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI, sendo substituído pelo Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA.

ATO ADMINISTRATIVO — REVOGABILIDADE — TEMPO DE SERVIÇO — EFEITOS — ANTIGUIDADE

Se o ato administrativo engendra direito subjetivo e se acha escoreito de vícios ou defeitos, não comporta revogação pelo poder que o expediu.

Estabelecendo a lei que o tempo de serviço de servidor se contará para todos os efeitos, não é possível ao intérprete restringir êsse alcance amplo, para entender que se cingem a antiguidade na classe.

Recorrente: Dr. JOAQUIM PENIDO MONTEIRO e outro.

Rec. de mand. seg. n.º 2.183 — Relator: Ministro OROZIMBO NONATO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança número 2.183, do Paraná, recorrentes Doutor JOAQUIM PENIDO MONTEIRO e outro:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, integrando neste o relatório *retro* e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, dar provimento ao recurso, para conceder a segurança.

Custas na forma da lei.

Supremo Tribunal Federal, 8 de setembro de 1954. — JOSÉ LINHARES, presidente. — OROZIMBO NONATO, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro OROZIMBO NONATO — Trata-se de recurso de mandado de segurança e que incide no venerando acórdão de folhas 63, aqui transcrito com os votos declarados:

“Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 301, de Curitiba, em que é impetrante o Dr. JOAQUIM PENIDO MONTEIRO, por seu advogado Dr. JOÃO DE SOUSA FERREIRA:

“Visa o impetrante, com o presente mandado de segurança, obter a restituição do tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, durante o qual exerceu as funções do cargo de juiz de direito, como suplente, para o efeito de ser o seu nome colocado no lugar que lhe competir no quadro de antiguidade dos juizes de direito do Estado, em virtude de ter sido privado dêsse tempo de serviço

por ato dêste Tribunal de Justiça, acoimado de ilegal pelo suplicante.

“Como outros juízes de direito do Estado, requereu o impetrante a inclusão no seu tempo de serviço, para efeito de antiguidade, do período de tempo acima referida, em que exerceu como suplente as funções de juiz de direito, além do tempo de licença especial não gozada, contado em dôbro.

“Êsse pedido do suplicante e os outros feitos no mesmo sentido foram, por maioria de votos, deferidos por êste Tribunal.

“Em 25 de julho de 1950, o Dr. TUFÍ P. NICOLAU, juiz de direito da comarca de Paranaguá, sob a alegação de que “incorporou-se por ato do Tribunal, constituindo ilegalidade, ao tempo de serviço de juízes a favor do parágrafo único do art. 154 da Constituição estadual, ou seja o prazo em dôbro da licença-prêmio não gozada”, impetrou, a êste Tribunal, mandado de segurança contra o ato que colocara, na lista de antiguidade dos juízes de direito do Estado, seu nome abaixo dos nomes dos Drs. JOSÉ PACHECO JÚNIOR e JAMES PINTO DE AZEVEDO PORTUGAL, por entender que não era legal aquela colocação, havendo êste Tribunal, por acórdão de 21 de março de 1951, concedido o mandado.

“Antes de publicada de novo a lista de antiguidade, com a correção decorrente da decisão que concedeu a segurança impetrada pelo Dr. TUFÍ P. NICOLAU, o Dr. OSCAR DE CARVALHO E SILVA, juiz de direito da 3.^a Vara Criminal da Capital, requereu que a organização da lista fôsse feita de forma que o seu nome, de acôrdo com a tese vencedora no julgamento do mandado de segurança de que foi impetrante o Dr. TUFÍ P. NICOLAU, ficasse acima dos nomes dos Drs. JOAQUIM PENIDO MONTEIRO e JOAQUIM FERREIRA GUIMARÃES, conforme tôdas as publicações anteriores.

“Em sessão de 12 de outubro de 1951, êste Tribunal unânimemente, deferiu o requerimento do Dr. OSCAR DE CARVALHO E SILVA, “para ser republicada a lista de antiguidade, sem consideração ao tempo de acêrvo, não apenas em relação aos dois juízes mencionados no pedido de segurança feito pelo Dr. TUFÍ NICOLAU, mas em relação a todos os demais juízes que tinham acêrvo contado” (fls. 25).

“A 13 de outubro, os Drs. SEGISMUNDO GRADOWSKI (hoje eminente desembargador dêste Tribunal) e HUMBERTO GRAÇA, pediram que a correção na lista se fizesse, ainda de acôrdo com o verdadeiro sentido do

julgado que a determinara, não apenas para excluir o tempo de acêrvo, mas também para excluir o tempo de suplência dos juízes, o que foi unânimemente deferido, na sessão extraordinária de 15 de outubro de 1951.

“Considerando-se prejudicado com a lista de antiguidade resultante do deferimento dêsses pedidos, reclamou o impetrante contra o cancelamento do tempo de um ano, 11 meses e 16 dias de exercício no cargo de juiz de direito, como suplente, no cômputo de sua antiguidade, reclamação esta que foi indeferida em sessão dêste Tribunal, realizada em 26 de novembro de 1951, tendo após o suplicante impetrado, tempestivamente, o mandado de segurança de que tratam os presentes autos.

“Pelo Exmo. Sr. desembargador presidente dêste Tribunal, foram prestadas as informações constantes do ofício de fls. 55 a 57.

“Ouvida a douta Procuradoria Geral do Estado, opinou pela denegação da segurança (fls. 59 a 61).

Isto pôsto:

“Sustenta o impetrante que é ilegal o ato impugnado, ou seja, a exclusão de seu tempo de serviço, para efeito de antiguidade, do período de um ano, 11 meses e 16 dias, durante o qual exerceu as funções de suplente de juiz de direito, que lhe fôra computado em virtude de decisão dêste Tribunal, por dois motivos substanciais: a) ferir direito adquirido do suplicante o ato increpado de ilegal; b) não ser revogável o ato administrativo que lhe concedeu a vantagem de que foi privado.

“O ponto capital da questão está em se saber se era possível revogar o ato administrativo em aprêço.

“Em princípio, os atos administrativos, particularmente aqueles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração. Quando, porém, o ato administrativo está eivado de nulidade, ou de ilegitimidade, a questão assume outro aspecto. Nesta hipótese, é conveniente admitir que à própria administração cabe rescindir as suas decisões” (ac. do Supremo Tribunal Federal, de 16-8-1951, in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 26, página 95).

“De acôrdo com a opinião altamente autorizada de PEDRO LESSA: “Não há disposição de lei nem princípio de direito que vede à administração a reforma ou cassação dos seus atos ilegais, visto como de atos ilegais ne-

nhum direito pode emanar para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal" (ac. do Supremo Tribunal Federal, de 7-12-1918, *apud* SÁ FILHO, "Estudos de Direito Fiscal", pág. 261).

"E ainda recentemente assim se pronunciou o pretório excelso, por decisão unânime:

"E' facultado à administração pública revogar os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei, pois, só na hipótese de ter sido esta obedecida, é que dêles poderia haver nascido um direito público subjetivo. Ao pronunciar-se o Judiciário, se provocado, sobre a legalidade do ato revogador dirá sempre a palavra final se estenderá o seu exame ao ato revogado. Se este era legal, gerando um direito subjetivo, o Judiciário o restabelecerá, anulando o ato revogador. Se, porém, era ilegal, mantê-lo, apesar disso, só porque a administração o rescindiu, seria falhar o Judiciário à sua missão, que é de controle da *legalidade* dos atos administrativos" (ac. de 29-10-1951, in "Revista Forense", vol. 142, págs. 138 e 139).

Na doutrina são inúmeras as opiniões em abono desse entendimento.

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTE assim se manifesta:

"O princípio da revogabilidade se nos afigura contrário aos bons preceitos de direito, mas torna-se legítima a revogação desde que o ato da revogação tenha um fundamento legal ou vise ao restabelecimento da ordem jurídica, invalidando o ato que violará o direito ou praticado por erro substancial que atinja, em sua essência, a finalidade do ato e as determinações da lei".

E mais adiante:

"A revogação do ato administrativo é uma contingência inerente ao próprio poder administrativo, além de uma forma de fiscalização dos seus próprios atos" ("Tratado de Direito Administrativo", ed. de 1949, vol. II, páginas 334 e 335).

GABINO FRAGA, em seu "Derecho Administrativo", 3.^a ed., págs., 301 e 302, citado por CARLOS MEDEIROS SILVA, em parecer publicado na "Revista Forense", vol. 139, página 64, "entende que o ato administrativo praticado em desconformidade com a lei não pode gerar direito, segundo o princípio geral de que os agentes da administração somente podem atuar em virtude de faculdades expressas e limitadas; a sua anulação não implica, portanto, em privação de direitos. Assim, quando o repudia, a administração

restabelece o império da lei e restaura o princípio da legalidade".

"Nesse sentido, uma plêiade numerosa de renomados autores nacionais e estrangeiros sustenta que a administração pode *ex proprio Marte* revogar os seus atos ilegais, pois, nesse caso, não há direitos adquiridos a resguardar.

"O ato contra o qual se insurge o impetrante é de natureza administrativa, assim como o que lhe concedeu o benefício, cuja restauração pleiteia.

"Consoante o ensinamento de CASTRO NUNES, "Certos procedimentos, relativos às atribuições administrativas dos órgãos judiciais, não são propriamente causas.

"E' o que ocorre nos casos em que o Tribunal pratica um ato de natureza administrativa, alheio à sua *função específica* de órgão judiciário. Exemplos: quando elabora o seu regimento interno, impõe uma punição disciplinar, organiza uma lista de candidatos para nomeação ou promoção, etc." ("Teoria e Prática do Poder Judiciário", pág. 330).

"A lei n.º 315, de 19 de dezembro de 1949 (Organização Judiciária do Estado), estabelece em seu art. 229 que os juizes de direito "serão matriculados em livro especial, na Secretaria do Tribunal de Justiça".

"No art. 230 dispõe que "matrícula será feita após prestar o nomeado o compromisso e entrar em exercício..."

"E no art. 232 que "por antiguidade de classe entende-se o tempo de efetivo exercício em cargo da mesma categoria ou entrância, deduzidas quaisquer interrupções", ressalvadas as exceções que esse mesmo dispositivo legal estabelece.

"Esse preceito, na sua rigidez, estatui peremptoriamente que, para efeito de antiguidade, o tempo de serviço há de ser o de "efetivo exercício em cargo da mesma categoria ou entrância".

"Alega, entretanto, o impetrante que o artigo 353 das Disposições Finais e Transitórias da Organização Judiciária do Estado, ora vigente, lhe confere o direito de computar no seu tempo de serviço na Magistratura o período durante o qual exerceu as funções do cargo de juiz de direito, como suplente, por isso que o citado dispositivo prescreve que se contará esse tempo "para todos os efeitos legais".

"No acórdão proferido no mandado de segurança impetrado pelo Dr. Tufi P. Nicolau, assim decidiu este Tribunal:

"A antiguidade para promoção, isto é, o tempo de serviço constante da matrícula dos juizes é um tempo rígido, inalterável para aumento, só podendo ser diminuído pelas únicas permissões constantes das Leis de Organização Judiciária. Assim, o tempo de antiguidade, na classe, é inalterável por adição; êle decorre anual e tranqüilamente, contados na matrícula, pela rigidez dos textos constitucionais atuais e anteriores e pela forma prevista nas Organizações Judiciárias" ("Paraná Judiciária", vol. 53, pág. 441).

"Posteriormente ao julgamento do referido mandado de segurança, houve por bem decidir êste Tribunal por unanimidade de votos, que a correção na lista de antiguidade dos juizes de direito do Estado se fizesse sem consideração ao tempo de acervo e de suplência reconhecendo implicitamente o desacerto, ou melhor, a ilegitimidade de suas decisões anteriores que, contrariamente ao disposto no art. 232 da Lei de Organização Judiciária do Estado, mandaram contar, efeito de antiguidade, tempo que não podia, de modo algum, ser computado para êsse fim.

"Não houve, dessarte, ilegalidade nessa decisão, corrigindo as anteriores, pois estas, sim, infringiam abertamente a lei, sendo por isso passíveis de revogação.

"De resto, dúvida não há, em face do texto expresso da lei (art. 232 da Organização Judiciária) e do julgamento dêste Tribunal, que "o tempo de antiguidade na classe é inalterável por adição!"

"Daí, ser inadmissível a restauração do ato ilegal relativo à contagem do tempo de suplência, pretendida pelo impetrante.

"Não importa que no exercício do cargo de juiz de direito desempenhasse o suplente as funções daquele em sua plenitude, desde que fôsse togado, porque lhe faltavam, não obstante, os predicados de magistrado, tanto que não fazia parte do quadro respectivo.

"Estavam sujeitos à matrícula na Secretaria do então Superior Tribunal de Justiça do Estado, de acôrdo com o art. 164 da lei n.º 1.908, de 19 de abril de 1919, antiga Lei de Organização Judiciária local, "os desembargadores, os juizes de direito e municipais e os agentes do Ministério Público".

"Só em favor dêstes havia que cogitar de antiguidade (art. 171 da mesma lei).

"Assim, nem ao tempo em que existia o cargo de suplente, êste se podia beneficiar do período em que houvesse exercido as fun-

ções de juiz de direito, visando o fim colimado pelo impetrante.

"Por outro lado, manifesta é a antinomia entre o que dispõem os arts. 232 e 353 da Lei de Organização Judiciária do Estado, se se adotar a interpretação dada a êste último dispositivo pelo impetrante, pois, de acôrdo com o art. 232, "o tempo de antiguidade na classe é inalterável por adição", nos termos do julgado dêste Tribunal, enquanto, em conformidade com o ponto de vista do suplente, o art. 353 permite aumentá-lo.

"Em face dessa antinomia, "o direito de contar, para todos os efeitos legais", o tempo de suplência, a que se refere o dispositivo em aprêço, há de ser interpretado em termos, de modo a evitar conflito entre disposições da mesma lei, pelo que deve aquêle tempo ser computado para efeitos que não contrariem o princípio inscrito no corpo da Lei de Organização Judiciária, de que faz parte nas Disposições Finais e Transitórias o art. 353 mencionado, tais como para efeitos de aposentadoria, disponibilidade, percepção de acréscimo de vencimentos, etc., nunca, porém, para fins de antiguidade específica, com alteração da matrícula que é inalterável por adição.

"Finalmente, cumpre assinalar, como consequência de todo o exposto, que não há direito líquido e certo a amparar a pretensão do requerente, dêse que ilegal foi a inclusão no seu tempo de serviço, para efeito de antiguidade no cargo de juiz de direito, do tempo de suplência e sendo ilegal o ato do qual emanou o seu suposto direito, nenhum efeito produziu, nenhum direito gerou, não havendo, pois, que se cogitar de direito adquirido no caso *sub judice*.

"Nestes termos:

"Acordam os juizes do Tribunal de Justiça, reunidos em sessão plenária, por maioria de votos, em denegar a segurança impetrada.

"Custas na forma da lei.

"Curitiba, 31 de outubro de 1952. — Manuel Lacerda Pinto, presidente. — Apriégio Cordeiro, relator. — Isaías Beviláqua. — Nobre de Lacerda: indefiro o pedido, de acôrdo com o voto dactilografado que junto.

"Voto do desembargador ÉDISON NOBRE DE LACERDA:

O Dr. Joaquim Penido Monteiro, titular de uma das Varas da comarca de Curitiba, impetra o presente mandado de segurança

"para o fim de lhe ser restituído o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, em que exercitou as funções do cargo de juiz de direito, como suplente, para o efeito de ser o seu nome colocado no lugar que lhe competir, no quadro de antiguidade dos juizes de direito do Estado, tempo de que foi privado por ato ilegal do egrégio Tribunal de Justiça do Estado".

"O direito do impetrante estaria amparado pelo art. 353 da Lei de Organização Judiciária do Estado.

"Mas esse dispositivo deve ser entendido em termos.

"Do fato de dizer a lei em aprêço que aos membros da Magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar, *para todos os efeitos legais*, o tempo de exercício naquele cargo", não se segue que o tempo de suplência deva ser contado para o efeito de antiguidade na classe. Não. A antiguidade de classe — declara a citada Lei de Organização Judiciária, arts. 232 e 233. — conta-se da data do *efetivo exercício em cargo da mesma categoria*.

"Se assim é, o tempo de antiguidade do requerente para o efeito de promoção, há de ser contado da data de seu efetivo exercício no cargo de juiz de direito.

"A adoção do ponto de vista sustentado pelo impetrante importaria se atribuir ao suplente de juiz a qualidade de *magistrado*.

"Mas o *magistrado* se define pela condição de *vitaliciedade*, para o efeito de certas garantias concernentes aos direitos da carreira. A lição é de CASTRO NUNES, que acrescenta: "Aliás já se entendia assim sob a Constituição de 91. Magistrados são somente — diziam as Constituições estaduais — os desembargadores e os juizes de direito, *excluídos os juizes de investidura temporária*" ("Teoria e Prática do Poder Judiciário", pág. 503).

"Este Tribunal já teve, aliás, oportunidade de apreciar a matéria, ao julgar o mandado de segurança requerido pelo Dr. TUFÍ NICOLAU, juiz de direito de Paranaguá.

"No acórdão que, então, proferiu, lê-se o seguinte: "A antiguidade para promoção, isto é, o tempo de serviço constante da matrícula dos juizes é um tempo rígido, inalterável para aumento, só podendo ser diminuído pelas únicas permissões constantes das Leis de Organização Judiciária.

"Assim, o tempo de antiguidade, na classe, é *inalterável por adição*, êle decorre anual e tranqüilamente, contado da matrícula, pela rigidez dos textos constitucionais atuais e anteriores e pela forma prevista nas Organizações Judiciárias" ("Paraná Judiciário", volume 53, fasc. VI, págs. 441 e segs.).

"Quanto ao deferimento, a que se alude na inicial, dos pedidos formulados pelos Drs. Oscar de Carvalho e Silva, Segismundo Gradowski, hoje membro ilustre deste Tribunal, e Humberto Graça, nada tem de irregular.

"Impunha-se, na verdade, a retificação da lista de antiguidade dos juizes e isso como consequência da decisão proferida no já citado mandado de segurança requerido pelo Dr. Tufi.

"Depois, tratando-se de decisões administrativas e têm esse caráter as decisões a que o impetrante se refere, relativas à colocação do nome dos magistrados na lista de antiguidade, não estava o Tribunal impedido de revogá-las. No caso, havia, ainda, a circunstância de ter sido o mandado de segurança concedido contra o ato do próprio Tribunal, hipótese em que, como bem diz CASTRO NUNES, o julgamento da segurança equivale ao *reexame* da mesma matéria.

"E' verdade que não foram ouvidos os interessados.

"Mas não foram ouvidos, porque, como esclarece o preclaro desembargador LACERDA PINTO, presidente deste Tribunal, "os requerimentos em aprêço não eram reclamações de antiguidade e, sim, meros pedidos para que o egrégio Tribunal Pleno interpretasse o seu próprio julgado, ao executá-lo, isto é, ao republicar a lista (informação de fls.).

"Não há, pois, ao contrário do que se afirma, nenhuma nulidade no ato impugnado.

"Em face do exposto, indeferia o pedido; Cunha Pereira; Xavier da Veiga; Guarita Cartaxo; Munhoz de Melo, vencido, na conformidade dos seus anteriores pronunciamentos (cert. de fls. 19, *in fine*; cert. de fls. 31); Costa Barros; Antônio F. Ferreira da Costa".

As razões do recurso se encontram de fls. 71 a 75:

"A conclusão do acórdão recorrido

"O acórdão recorrido concluiu "que não há direito líquido e certo a amparar a pretensão do requerente, desde que ilegal

foi a inclusão no seu tempo de serviço, para efeito de antiguidade no cargo de juiz de direito, do tempo de suplência e sendo ilegal o ato do qual emanou o seu suposto direito, nenhum efeito produziu, nenhum direito gerou, não havendo, pois, que se cogitar de direito adquirido no caso *sub judice*.

“Ato administrativo irrevogável

“O acórdão recorrido, portanto, assentou como legítima, por importar desfazimento de ilegalidade, a revogação do ato que mandara incluir no acervo de serviços do impetrante, ora recorrente, o espaço de tempo em que exercitou as funções de juiz de direito, como suplente.

“E’ óbvio, porém, que, assim dispondo, o acórdão recorrido despercebeu os fatos e deixou de fazer exata aplicação dos ensinamentos invocados.

“Realmente, em consonância com a *Magna Carta estadual* (“O tempo de serviço público estadual computar-se-á para todos os efeitos legais”, art. 158, parágrafo único), a Organização judiciária do Estado do Paraná (lei n.º 315, de 19-12-1949), nas suas disposições finais e transitórias (art. 353), preceituou:

“Aos membros da Magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar, para todos os efeitos legais, o tempo de exercício naquele cargo”.

“De conformidade com esse dispositivo, e mediante decisão do egrégio Tribunal Pleno, foram computados em favor do ora recorrente, para todos os efeitos legais, o tempo de um ano, equivalente ao tempo em dobro de licença-prêmio não gozada (c. art. 154 da Constituição estadual), e o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, correspondente ao período de exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, e, em consequência, colocado o ora recorrente na “*lista de antiguidade dos senhores doutores juizes de direito, anteriores à Lei de Entrâncias, até 31 de dezembro de 1950*”, em quarto lugar, com o tempo total de 23 anos, três meses e 22 dias.

“Sobreveio a concessão da segurança requerida pelo Dr. Tufi P. Nicolau exclusivamente contra a incorporação do prazo de licença-prêmio não gozada no tempo de serviço dos juizes.

“Sucede, porém, que, em seguida, por via de solicitação dos eminentes magistrados

Drs. Segismundo Gradowski e Humberto Graça, o egrégio Tribunal de Justiça do Paraná excluiu do rol dos serviços profissionais dos juizes também o tempo de suplência, em virtude do que passou o ora recorrente a figurar em 7.º lugar na aludida lista.

“Relativamente ao ato do cancelamento do período de atividade de juiz de direito, como suplente, promoveu o ora recorrente a reclamação prevista no art. 234 da Organização Judiciária do Estado do Paraná, que, desatendida pelo egrégio Tribunal, motivou o presente pedido de segurança.

“A recapitulação que acabamos de fazer demonstra, indiscutivelmente, que a inclusão do tempo de um ano, 11 meses e 16 dias do exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, no cômputo da antiguidade de classe do ora recorrente, não pode ser averbada de ilegal (esteada que foi no art. 353 da Organização Judiciária do Estado do Paraná), que é “que não é legal; contrário à lei; ilícito” (cf. “Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa”, de L. FREIRE e J. L. CAMPOS).

“E, se legal foi a contagem do período de suplência em benefício da antiguidade de classe do ora recorrente, impossível se recusar que dela lhe resultou direito subjetivo, e, pois, direito adquirido.

“Nestas condições, o ato administrativo do Tribunal de Justiça do Paraná que determinou fôsse computado em favor do recorrente, para todos os efeitos legais, o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias não podia ser revogado, como o foi.

“E’ o que decorre, inofismavelmente, da própria doutrina e jurisprudência em que pretende se amparar o acórdão recorrido, pois, “Se se trata de ato administrativo propriamente dito, de ato subjetivo, de ato declaratório de direito, sua revogabilidade na esfera mesma administrativa somente é possível nas hipóteses aludidas de defeito palpável, de nulidade incontendível. Desde que, ao propósito se adensem dúvidas graves, seu desfazimento deve ser deferido ao Poder Judiciário. Adverte o próprio Zanobini (“Corso”, página 366), quanto à necessidade de respeitar a situação jurídica criada pelo ato administrativo em favor de outrem. Ainda no ato unilateral, desde que declarador de direito, vigora, também em direito administrativo, o axioma, de origem romana, e aludido em Mauro: “Esse axioma jurídico, de eficácia decisiva em via judicial, que a nada ele está permitido ir contra seus próprios

atos" ("Dictámenes", vol. I, pág. 135) (ac. do Supremo Tribunal Federal, de 16-9-1951, no mandado de segurança n.º 1.490, relator o ministro OROZIMBO NONATO, na "Rev. de Direito Administrativo", vol. 26, págs. 95 a 96).

"Ao pronunciar-se o Judiciário, se provocado, sobre a legalidade do ato revogador dirá sempre a palavra final e estenderá o seu exame ao ato revogado. Se este era legal, gerando um direito subjetivo, o Judiciário o restabelecerá, anulando o ato revogador" (ac. do Supremo Tribunal Federal, de 29-10-1951, no mandado de segurança n.º 1.543, relator o Ministro Luís GALOTTI, na "Revista Forense", vol. 142, páginas 1.138-1.140).

"Existe em nosso regime administrativo uma limitação a essa faculdade (de revogar os atos administrativos): a lei. Desde que o ato produziu consequências jurídicas, criou situações jurídicas novas, é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àqueles direitos legalmente adquiridos" (TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, "Tratado de Direito Administrativo", 2.ª edição, vol. II, pág. 333).

"A regra e a exceção"

"A caminho da conclusão argumenta o acórdão recorrido que "Manifesta é a antinomia entre o que dispõem os arts. 232 e 353 da Lei de Organização Judiciária do Estado, se se adotar a interpretação dada a este dispositivo pelo impetrante, pois, de acôrdo com o art. 232, "o tempo de antiguidade na classe é inalterável por adição", nos termos do julgado deste Tribunal, enquanto, em conformidade com o ponto de vista do suplicante, o art. 353 permite aumentá-lo, o que "Em face dessa antinomia, o tempo de suplência deve ser computado para efeitos que não contrariem o princípio inscrito no corpo da Lei de Organização Judiciária, de que faz parte nas Disposições Finais e Transitórias o art. 353 mencionado, tais como para efeito de aposentadoria, disponibilidade, percepção de acréscimo de vencimentos, etc., nunca, porém, para fins de antiguidade específica"...

"O escólio não é de molde a convencer o ora recorrente da existência de contradição entre os arts. 232 e 353 da Lei de Organização Judiciária do Estado.

"Crê o ora recorrente que, ao contrário do que deduz o acórdão recorrido, o art. 232 (estatuindo que "Por antiguidade de classe entende-se o tempo de efetivo exercício em

cargo da mesma categoria ou entrância"... e o art. 353 (prescrevendo que "aos membros da magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar para todos os efeitos legais o tempo de exercício naquele cargo") da Organização Judiciária do Estado não brigam entre si.

"Antes, convivem harmoniosamente no estatuto da magistratura paranaense, aquêle (o art. 232), como disposição geral e permanente, como regra, enfim, e este (o artigo 353), como enunciado de genuíno direito intertemporal, restrito e transitório, como exceção, em suma, confirmando o vetusto brocardo jurídico segundo o qual *exceptio firmat regulam*.

"Por outro lado, como se conceber que o exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, seja contado apenas para os efeitos de aposentadoria, disponibilidade e percepção de acréscimos, se o preceito abarca todos os efeitos legais?

"Como e por que excluir unicamente o efeito relacionado com a antiguidade, e, pois, com a promoção?

"A prevalência de semelhante critério significaria flagrante menoscprêzo ao sábio princípio de hermenêutica de que *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

"Se a lei não ressalva, não veda a contagem para o efeito de antiguidade, como prescrevê-la o intérprete?

"Não procede, *data venia*, a restrição consignada no acórdão recorrido.

"O mandado de segurança e o limite da execução de sentença"

"Não concedeu o acórdão recorrido o mínimo aprêço ao tema relevante do limite de incidência da sentença concessiva da segurança.

"Por isso, reavivá-lo-emos.

"Por acórdão de 21 de março de 1951, o egrégio Tribunal de Justiça do Paraná resolveu outorgar a segurança pleiteada pelo Sr. Dr. Tufi P. Nicolau (ilustre juiz de direito da comarca de Paranaguá) "para os fins e efeitos requeridos", isto é, para excluir do "tempo de serviço dos juizes o favor do parágrafo único do art. 154 da Constituição estadual, ou seja, o prazo em dobro da licença-prêmio não gozada".

"A segurança, pedida e concedida, sequer cogitou da contagem do tempo de suplência.

“Entretanto, arrimado nessa decisão, deferiu o egrégio Tribunal Pleno o requerimento dos preclaros magistrados, Drs. Segismundo Gradowski e Humberto Graça, para que fôsse *“excluído o tempo de serviço de suplente de juiz de direito que foi contado em favor de alguns juizes do Estado, nas mesmas condições e para os mesmos efeitos em que o foi o de acervo”*.”

“Evidente, sem dúvida, que o egrégio Tribunal Pleno executou a decisão pertinente ao mandado de segurança impetrado pelo Dr. Tufi P. Nicolau, com *ampliação*, quer por estender os seus benefícios a terceiros, quer por ultrapassar o que nela se dispõe.

“Ora, a proteção assegurada pelo mandado de segurança é *personalíssima*, limitada ao impetrante eis que de estilo declaratório a sentença respectiva:

“A sentença declaratória, de regra, não opera *erga omnes*; falta-lhe elemento constitutivo, ou condenatório, ou mandamental, *erga omnes*, ou elemento executivo” (PONTES DE MIRANDA, “Comentários ao Código de Processo Civil”, vol. II, pág. 346).

“E a execução que exceda o que foi determinado na sentença melindra o art. 891 do Código de Processo Civil:

“A sentença deverá ser executada fielmente, sem ampliação ou restrição do que nela estiver disposto”.

“A nulidade do ato impugnado

“Abordaremos, finalmente, outro fundamento de alto quilate, que não mereceu alusão do acórdão recorrido.

“A contagem do tempo de exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, para o efeito de antiguidade, sômente veio a ser cassada, por força do deferimento da petição dos ilustres magistrados, Drs. Segismundo Gradowski e Humberto Graça, quando o acórdão do egrégio Tribunal, que a ordenara, pelo decurso de cêrca de dois anos de vigência, tinha se tornado inatácável na via administrativa, por haver ganho foros de *res judicata*, pois,

“Os que se julgarem prejudicados com o quadro de antiguidade poderão reclamar, dentro de 30 dias, contados da publicação. *Será preclusivo o prazo da reclamação*, importando a ausência desta

conformidade com a ordem de colocação no quadro” (Organização Judiciária do Estado do Paraná, lei n.º 315, de 18 de dezembro de 1949, art. 234, § 3.º).

“Acresce que, com relação ao requerimento dos Drs. Segismundo Gradowski e Humberto Graça, não foi provocada a audiência dos juizes interessados, e,

“Se a reclamação não foi rejeitada liminarmente, por improcedência manifesta, *serão ouvidos os interessados cuja antiguidade possa ser prejudicada pela decisão*, marcando-se-lhes, para resposta, prazo razoável, findo o qual proceder-se-á ao julgamento, com a resposta ou sem ela” (Organização Judiciária do Paraná, lei n.º 315, de 19-12-1949, artigo 234).

“Verdade é que, nas suas informações de fls. 55-57 dos autos, S. Ex.^a o Sr. desembargador LACERDA PINTO, preclaro presidente do egrégio Tribunal, sustenta que *“não cabia ouvir os interessados, porque os requerimentos dos Drs. Segismundo Gradowski e Humberto Graça não eram reclamações de antiguidade, e, sim, meros pedidos para que o egrégio Tribunal interpretasse o seu próprio julgado, ao executá-lo, isto é, ao republicar a lista”*.

“Embora emitido por insigne jurista, o esclarecimento não se ajusta à lógica dos fatos, não se concilia com a realidade.

“E’ que dos próprios termos do requerimento se infere o seu conteúdo típico de *reclamação* de antiguidade. *Verbis*:... “com referência ao tempo de serviço, para o efeito de lista de antiguidade”... “vem, com o devido respeito pedir a V. Ex.^a se digne determinar, para o efeito de *correção da atual lista de antiguidade*”... .

“Aliás, se certo é que sômente pela forma prevista no art. 234 da Organização Judiciária poderá ser impugnada a ordem de colocação no quadro de antiguidade, inquestionável se torna que o pedido foi considerado no caráter de *reclamação*.

“Assim, seja por admitir *reclamação* extemporânea (visto que formulada após a fluência de 30 dias, contados da publicação da decisão) contra o quadro de antiguidade, seja por deixar de ouvir sôbre ela os interessados, entre os quais o ora recorrente, o egrégio Tribunal Pleno praticou *ato nulo*, em

virtude de *preterição de solenidade essencial*, pois.

"E" nulo o ato jurídico quando fôr preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade"

(Código Civil, art. 145, IV).

"RUI CIRNE LIMA (*"Princípios de Direito Administrativo Brasileiro"*, 2.^a ed., 1939, págs. 78-79), como causas de nulidade dos atos administrativos, indica a "forma não autorizada em lei" e a "preterição de formalidade reputada essencial à sua validade". Nesta matéria, esclarece, o direito administrativo recebe os princípios do direito civil" (CARLOS MEDEIROS SILVA, consultor geral da República, parecer, in *"Revista Forense"*, vol. 139, págs. 59-67).

"A omissão da forma legal prescrita ou de um requisito formal essencial gera a nulidade do ato administrativo.

"São nulos, ainda, os atos administrativos realizados em forma legalmente proibida ou incompleta" (TITO PRATES DA FONSECA, *"Lições de Direito Administrativo"*, 1943, pág. 349).

"Solenidade, portanto, aí está empregada no texto legal também no sentido de exigência, abrangendo o texto, por conseguinte, todos aqueles casos em que a lei faz uma exigência essencial à validade do ato" (CARVALHO SANTOS, *"Código Civil Brasileiro"*, volume III, n.º 8 ao art. 145, IV, pág. 249).

"Em que se pretere solenidade essencial à validade do ato. O ato pode revestir a forma prescrita, de modo geral; mas se à forma faltar uma solenidade essencial, o vício contamina todo o ato, e a lei o declara nulo" (CLOVIS BEVILÁQUA, *"Código Civil Comentado"*, 5.^a ed., vol. I, na obs. ao art. 145, IV, pág. 404).

"A inexistência de vaga e a disponibilidade remunerada"

"De acôrdo com o Quadro de Antiguidade publicado no *"Diário Oficial"* do Estado, na sua edição de 15 de fevereiro de 1951 (cf. doc. de fls. 52 dos autos), ou seja, incluídos no tempo de serviço dos Srs. *juizes de direito anteriores à Lei de Entrâncias*, o acervo (prazo em dôbro de licença-prêmio não gozada) e o período de exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, em 31 de dezembro de 1950 era a seguinte a posição dos quatro primeiros colocados:

"1.º) juiz Aluísio Garcia da Costa Barros, com o tempo total de 24 anos, seis meses e 26 dias, sendo um ano de acervo;

"2.º) juiz Segismundo Gradowski, com o tempo total de 24 anos, um mês e 28 dias, sendo dois anos de acervo;

"3.º) juiz Humberto Graça, com o tempo total de 23 anos, três meses e 24 dias, sendo dois anos de acervo e 24 dias de suplência; e

"4.º) juiz Joaquim Penido Monteiro, com o tempo total de 23 anos, três meses e 22 dias, sendo um ano de acervo, e um ano, 11 meses e 16 dias de suplência.

"E" oportuno, senão indispensável elucidar-se que acatada a abolição do acervo (tempo em dôbro de licença-prêmio não gozada), mas, restaurada (como aqui se pleiteia) a contagem do tempo de exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, a situação se modificaria no sentido da ascensão do ora recorrente ao 2.º lugar no *Quadro de Antiguidade* em aprêço, mantido no 1.º lugar o juiz Dr. Aluísio Garcia da Costa Barros, como o mais antigo mesmo desfalcado dos benefícios daqueles acréscimos.

"Vigente, entretanto, a revogação do cômputo do tempo de acervo e do de suplência, conservou-se no 2.º lugar na *Lista de Antiguidade* o juiz Dr. Segismundo Gradowski.

"E havendo nesse interregno ocorrido duas vagas no egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, a serem preenchidas pelo princípio de antiguidade, uma derivada de aposentadoria e outra da criação da 3.^a Câmara Cível, foram promovidos a desembargadores os eminentes juizes Drs. Aluísio Garcia da Costa Barros e Segismundo Gradowski.

"Manifesto, pois, que, no caso de atendimento da reivindicação de pôsto formulada pelo recorrente, isto é, de deferimento da segurança ora impetrada, assistir-lhe-á o direito à promoção ao cargo de desembargador, pelo motivo de antiguidade, e, inexistindo vaga, impor-se-á a sua permanência em *disponibilidade remunerada*, na forma estipulada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal no *julgamento do recurso ordinário* de mandado de segurança n.º 1.667, do Rio Grande do Sul, em que foram recorrente o Dr. Antônio Fernandes da Cunha Lima e recorrido o *Estado do Rio Grande do Sul*.

"Na espécie lembrada, o excelso pretório concedeu provimento ao recurso, nos termos do pedido, "para o efeito de ser o recorrente considerado desembargador a contar de 19

de setembro último, data em que foi nomeado o Dr. Eurico de Sousa Leão Lustosa com a obrigação de ser aproveitado na vaga que se verificar, pagando-se a diferença de vencimentos" (cf. acórdão anexo por certidão).

Egrégio Supremo Tribunal Federal:

"Em face das razões ora expostas, das consignadas na petição inicial de fls. 2 *usque* 12, das constantes do voto vencido do Exmo. Sr. desembargador GUARITA CARTAX, e das exaradas no parecer de fls. 38-50, do preclaro Prof. VICENTE RAO, pede-se e espera-se seja concedido provimento ao presente recurso, e, pois, julgado procedente o pedido de segurança para o efeito de ser contado em favor do impetrante, ora recorrente, o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, relativo ao exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, e, conseqüentemente, colocado o seu nome no *Quadro de Antiguidade dos Srs. Drs. juizes de direito anteriores à Lei de Entrâncias* no lugar resultante da reinclusão do referido tempo a partir de 15 de outubro de 1951, data em que, pelo ato (cf. certidão de fls. 26 e v.) do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, lhe foi cassado o período de exercício do cargo de juiz de direito, como suplente.

"Sendo certo, outrossim, que da eventual reinclusão do tempo pleiteado advirá em favor do ora recorrente jus à *promoção* a desembargador, segundo o critério de antiguidade, e que a vaga respectiva se acha preenchida, pede se lhe reconheça o conseqüente direito de ser pôsto em *disponibilidade remunerada* no cargo de desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com os direitos e vantagens inerentes, desde a data em que foi provida a vaga que lhe competiria".

E' o seguinte o parecer do Exmo. Senhor Dr. procurador geral do Estado, EDGAR TÁVORA:

"O digno magistrado Dr. Joaquim Pennido Monteiro, inconformado com o venerando acórdão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado, recorre a essa mais alta Côrte de Justiça do país, argumentando.

"a) com a validade do ato administrativo que incluir o seu tempo de serviço como suplente de juiz de direito;

"b) com a irrevogabilidade dêsse ato;

"c) nulidade do ato revocatório, para pedir, afinal, provimento ao recurso, a fim de que, concedida a segurança, fôsse contado o

tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, e por conseguinte colocado no quadro da antiguidade no lugar resultante da contagem do referido tempo de serviço.

"II. O impetrante sustenta a existência de seu direito líquido e certo à contagem de tempo em que serviu como suplente, para os fins de antiguidade na regra estabelecida no art. 353 da Lei de Organização Judiciária do Estado, que manda contar referido tempo para todos os efeitos legais.

"Porém o disposto nos arts. 232 e 233 preceituam que por antiguidade de classe entende-se o tempo de efetivo exercício no cargo e se conta a partir da data do efetivo exercício.

"Não vemos antinomia entre os preceitos que aparentemente colidem.

"O que há, salvo melhor juízo, é exceção à regra do art. 353. O estabelecido em citado dispositivo se encontra no capítulo das disposições finais e transitórias. E' regra genérica. Porém as normas referentes a promoção são especificamente disciplinadas por dispositivos que atendem a princípios indiscutivelmente consagrados, tais como o de efetivo exercício, que se conta a partir do ingresso na classe.

"A extensão que o impetrante pretendeu dar ao significado dos "efeitos legais", se prevalecente, subverteria tôda a ordem administrativa.

"A antiguidade de classe conta-se da data do efetivo exercício em cargo da mesma categoria.

"Não possuía o suplente a qualidade de magistrado, investido como estava, temporariamente, na função,

"Em conseqüência, o tempo de serviço de suplência não poderia ser contado para os fins de promoção, como muito bem sublinhou o voto do eminente desembargador NOBRE DE LACERDA.

"A revogabilidade de ato administrativo é perfeitamente admissível, desde que o ato revogado estivesse eivado de nulidade substancial e insanável como na espécie. Ato administrativo que não se conforma com a lei não produz efeitos jurídicos, não importando a sua revogação em violência a direitos adquiridos de terceiros.

"E' princípio sólidamente firmado em nosso direito administrativo o poder que tem a administração de reexaminar, reformar, rescindir, anular seus próprios atos, desde que

estejam contaminados de vícios e nulidades que o incompatibilizem com a ordem jurídica.

“Opinamos, pois, no sentido de que o excelso pretório não dê provimento ao recurso interposto, por entendermos que o venerando acórdão recorrido sustenta-se em acertados e jurídicos fundamentos”.

Ocorreu, ainda, a intervenção do interessado Dr. Artur Cruz Galvão do Rio Apa que, por seu patrono, apresentou as razões de fls.:

“O venerando acórdão recorrido merece, *data venia*, pela verdade jurídica que dêle decorre, plena confirmação por parte dêsse excelso. O prestígio do aresto assenta em texto expresso de lei, simbolizado na divisa: “A promoção a desembargador, por antiguidade, é a antiguidade na classe”; por isso mesmo “o tempo de antiguidade na classe é inalterável por adição”.

“Nada obstante êste critério de verdade, o recorrente, juiz de direito da 4.^a Vara Civil da comarca de Curitiba, pretende, por via do presente mandado de segurança, que se lhe conte, para o efeito de promoção a desembargador, o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, em que desempenhou no Estado as funções de suplente de juiz de direito na comarca de Palmas, Paraná.

“Textualmente, na inicial: ...“pede-se e espera-se seja julgado procedente êste pedido para o efeito de ser contado em favor do ora impetrante o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias, correspondente ao exercício do cargo de juiz de direito, como suplente, e, conseqüentemente, ser colocado seu nome no Quadro de Antiguidade dos Srs. Drs. juizes de direito anteriores à Lei de Entrâncias, no lugar resultante da inclusão do mencionado tempo”.

“E no final do recurso, acresce:

“Sendo certo, outrossim, que da eventual reinclusão do tempo pleiteado advirá em favor do ora recorrente jus à promoção a desembargador, segundo o critério de antiguidade, e que a vaga respectiva se acha preenchida, pede se lhe reconheça o conseqüente direito de ser pôsto em *disponibilidade remunerada* no cargo de desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com os direitos e vantagens inerentes, desde a data em que foi provida a vaga que lhe competiria” (fls. 74-75).

“*Preliminarmente*: a) o impetrante fixou na inicial, o seu pedido: contagem do tempo

de suplência, para ser incluído seu nome no Quadro de Antiguidade dos Srs. juizes de direito;

“b) com o oferecimento da contestação (fls. 59-61), consistente principalmente na alegação de que a antiguidade, para os efeitos de promoção, na Magistratura, conta-se do ingresso na carreira, concluindo, assim, pela improcedência da segurança impetrada, firmou-se o contraditório, pela fixação das pretensões, no conceito lapidar de SEABRA FAGUNDES (parecer in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 26, páginas 376-379), o qual esclarece: Essa imutabilidade das pretensões, tanto alcança o autor como o réu. Êste, do mesmo modo do que aquêle, está sujeito às preclusões e aos ônus, em geral, que “a boa ordem do processo impõe” (Rocco, “Curso de Teoria e Prática del Processo Civile”, 1951, pág. 544; ZANZEVATRI, “Diritto Processuale Civile”, 1946, volume I, página 327). “E” o que se infere, aliás, de diferentes textos do Código Processual. Em relação ao autor, dos arts. 157 (proibição de ampliar o pedido no curso da ação) e 181 — proibição de alterar o pedido ou de variar a *causa patendi*, sem o assentimento do réu-contestante. Quanto ao réu, do art. 180, combinado com o artigo 138, n.º III, através dos quais se estatui na contestação devem estar expostos o fato e os fundamentos jurídicos do pedido, sem se cogitar de oportunidades posteriores em que seja possível alterá-los ou ampliá-los”.

“Nem seria possível admitir, sem quebra do princípio da igualdade processual das partes, que o réu se subtraísse a um imperativo de ordem e regularidade formal imposto ao autor, outorgando-se-lhe a permissão de variar de pretensão no curso da demanda” (JOÃO MONTEIRO, “Teoria do Processo Civil e Comercial”, pág. 244”).

“A razão que preside os princípios impostos mostra que, tendo o recorrente se limitado a pedir, na inicial, a contagem do tempo de suplente para ser inscrito na “Lista de Antiguidade”, não pode formular, em grau de recurso, novo pedido, qual seja a sua promoção a desembargador e respectiva disponibilidade. A lei processual proíbe, expressamente, pedir mais do que pediu na inicial.

“Tudo, pois, evidencia o despropósito dêsse pedido, *ex-vi* dos dispositivos legais citados. Ademais, a promoção obedece a certos dispositivos constitucionais intransponíveis, entre os quais se destaca o art. 124, IV.

"Quanto ao mérito: Não merece ser provido o recurso, pela manifesta improcedência de seus fundamentos.

"Realmente.

"A decisão recorrida está conforme o direito. O recorrente traz à colação parecer do Prof. VICENTE RÃO, para contrariar o venerando acórdão recorrido. Sustenta, assim, que, segundo a Constituição estadual (artigo 158, parágrafo único) e o art. 363 da Lei de Organização Judiciária do Estado, "aos membros da Magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar, para todos os efeitos legais, o tempo de exercício naquele cargo". A interpretação, porém, de S. Ex.^a com relação ao caso *sub judice* é *data venia*, incorreta, por não ser a exata aplicação da lei. Apega-se à letra, generaliza, sem aceitar, como diria o ministro CARLOS MAXIMILIANO ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.^a ed., página 134), sem aceitar as exceções.

"O intérprete desconfia, serve-se da crítica especulativa e indaga, para deliberar. Devia, pois, fugir do espírito da generalização fácil. Se assim procedesse, veria que a expressão "para todos os efeitos legais", em matéria de promoção dos Srs. juizes de direito, não tem o alcance pretendido pelo recorrente.

"Neste particular, tem razão o ministro JOSÉ DE CASTRO NUNES quando, em parecer dado em 18 de outubro de 1952, escreveu:

"A lei paranaense, na disposição transitória do art. 353, precisa ser, pois, entendida em termos compatíveis com a Constituição federal. A cláusula "para todos os efeitos legais" será válida para a contagem do tempo de exercício como suplente para outros efeitos, não, porém, para promoção, porque esta supõe a antiguidade na classe ou na entrância.

"Se fôsse possível ao legislador estadual admitir a antiguidade na carreira, teria abandonado o critério da antiguidade confinada ou relativa, que é constitucional. E estaria comprometido o objetivo de assegurar o acesso mediante os critérios de base estabelecidos, e de observância compulsória para o legislador da organização judiciária".

"Disse, pois, com precisão e interpretação específica, reclamada em face da Constituição federal. Nada há, pois, como aceitar a interpretação sustentada pelo recorrente, a qual, se fôsse tomada a sério, daria lugar

"a mutações e contrastes de um caleidoscópio", e "ingerência do Poder Executivo na composição da Magistratura, em geral, pois inventaria outras modalidades de contagem sempre que desejasse preterir os direitos de um juiz em benefício de outro, eventualmente na confiança dos detentores da situação, violando, direta ou indiretamente, os princípios constitucionais da formação e autonomia do Poder Judiciário". Inaceitável, assim, a tese do recorrente. A posição do juiz, portanto, no Quadro organizado pelo Tribunal, não pode ser alterada em consequência de lei nova que venha a conferir a juiz ou a grupo de juizes o direito de ajuntarem ao tempo de serviço alguma achega a mais. A estabilidade na função estaria perdida. A Constituição federal ficaria profundamente ofendida.

"E é esta a verdade.

"E' verdade inofismável.

"O recorrente, quando fala na suplência, a confunde com o próprio cargo de juiz de direito. Pois escreveu: "o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias", correspondente ao exercício do cargo de juiz de direito, como suplente..." (fls. 12-74, *in fine*). O venerando acórdão recorrido e a declaração de voto do Sr. desembargador ÉDISON NOBRE DE LACERDA esfazem a confusão, restabelecendo o entendimento relativo às categorias em referência: "A adoção do ponto de vista sustentado pelo impetrante, importaria se atribuir ao suplente de juiz a qualidade de magistrado. Mas o magistrado se define pela condição da vitaliciedade, para o efeito de certas garantias concernentes aos direitos da carreira".

"A lição é de CASTRO NUNES, que acrescenta:

"Aliás, já se entendia assim sob a Constituição de 91. Magistrados são somente, diziam as Constituições estaduais, os desembargadores e os juizes de direito, excluídos os juizes de investidura temporária" ("Teoria e Prática do Poder Judiciário", página 503).

"O Prof. RAFAEL DE PINA, em seu "Manual de Derecho Procesal Civil", esclarece que as pessoas não habilitadas, por concurso, para as funções judiciais, como, v.g., entre nós, o suplente, e no direito espanhol, o auditor, não pertencem à Magistratura; são pessoas incumbidas de função jurisdicional de maneira accidental, sem pertencer à carreira judicial, como simples cidadãos, alheios à Magistratura (ob. cit., páginas 67-68).

"Podíamos respigar, aqui e ali, outras considerações: seriam demasias, perfeitamente dispensáveis. A Justiça paranaense, em seu venerando aresto, respondeu, com muita propriedade, a tôdas as questões propostas pelo recorrente.

"Assim, o recurso interposto não tem fomento de Justiça. Deve ser rejeitado".

Falou, por derradeiro, o Exmo. Sr. Doutor PLÍNIO DE FREITAS TRAVASSOS, DD. procurador geral da República. S. Ex.^a opina no sentido do desprovemento do recurso, pelos fundamentos do venerando acórdão de fls. e do parecer de fls. 59-61, *verbis*:

"O impetrante vê nulidade na decisão do egrégio Tribunal de Justiça que, atendendo a requerimentos formulados pelos doutores juízes de direito Oscar de Carvalho e Silva e Segismundo Gradowski, hoje eminente desembargador, com assento nesse colendo colégio judiciário, deferiu-lhes o pedido de, na republicação da lista de antiguidade dos juízes de direito, modificada *ex-vi* do venerando acórdão concedido em mandado de segurança impetrado pelo Dr. Tufi P. Nicolau, fôsem excluídos do acervo e o tempo de licença-prêmio não gozada e o tempo de suplência.

"Expende, o impetrante, brilhantes conceitos hauridos na doutrina e sustentados por notável parecer da lavra do insigne jurista VICENTE RAO, junto aos autos, sobre direitos adquiridos, a irrevogabilidade de certos atos administrativos a nulidade do ato do Tribunal, deferindo os requerimentos a que já aludimos.

"Entende, o impetrante, que ditos requerimentos só poderiam ser recebidos como reclamações e, como tais, deveriam sujeitar-se à disciplina que lhes é imposta na Lei de Organização Judiciária.

"Porém, face às límpidas e sucintas informações prestadas pelo eminente desembargador-presidente dêsse egrégio Tribunal de Justiça, não poderiam os requerimentos subscritos pelos doutores Oscar de Carvalho e Silva e Segismundo Gradowski ser recebidos como reclamação.

"Tratava-se de lista invalidada por decisão judiciária, prolatada em mandado de segurança interposto pelo Dr. Tufi P. Nicolau, que se julgou ofendido na primitiva publicação da lista em direito líquido e certo.

"Nessas condições, a republicação da lista de antiguidade importaria nova lista. Na fase que antecedeu a essa republicação, fase de elaboração de interpretação de seu próprio acórdão, face à legislação vigente, qualquer pedido somente poderia ser recebido como simples e mera sugestão.

"Diversa seria a situação se, republicada a lista, apenas com a alteração referente à pessoa do Dr. Tufi P. Nicolau, houvessem os Drs. Humberto Graça, Segismundo Gradowski e Oscar de Carvalho e Silva requerido do acervo dos demais juízes a exclusão do tempo de suplência e de licença-prêmio não gozada, alterando-lhes a colocação.

"Os requerimentos, pois, não importaram reclamação, uma vez que a lista ainda não fôra republicada.

"Daí, o não ter havido ilegalidade ou mesmo simples irregularidade no modo como decidiu o egrégio Tribunal de Justiça os requerimentos que, naquela altura, lhe foram dirigidos.

"Republicada a lista, ensejou-se, então, a oportunidade indicada no art. 234 da lei n.º 315, de 19 de dezembro de 1949, da qual se aproveitou o impetrante para reclamar.

"Indeferida a sua reclamação, serviu-se, o impetrante, do presente mandado de segurança, pelo qual pretende restabelecer o seu direito, que julga líquido e certo, violado.

"Exclusão do acervo do tempo de licença-prêmio não gozada"

"O tempo de serviço para os efeitos de promoção é inalterável por adição.

"Compreende-se o efetivo exercício, o contrato, do ingresso na classe, e não pode também, êsse tempo, sofrer diminuições em virtude de férias e outros casos expressos na lei.

"Parece ser êsse o entendimento acertado. Se assim não fôsse, isso importaria injusta preterição àqueles que, protegidos pela lei, usando do benefício por ela assegurado, gozaram da licença especial, consignada no art. 154 da Constituição estadual. Ter-se-iam, assim, anulado as vantagens concedidas àqueles que houvessem gozado o justo prêmio da licença especial, pela preterição que sofreriam, por parte de outros que não o tivessem aproveitado.

"Temos, pois, que decidir acertadamente, o egrégio Tribunal, excluindo do acervo o tempo de serviço, mandando contar em dôbro, para os fins de promoção.

"JUSTINO DE VASCONCELOS, em livro recém-saído a lume ("Legislação Aplicável à Função Pública", ed. de 1952, pág. 135), comentando sobre o tempo de licença-prêmio não gozada, referindo-se ao art. 165 dos Estatutos dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Rio Grande do Sul, diz:

"Para os efeitos de aposentadoria e gratificações adicionais, computam-se, ainda:

"a) contado em dôbro, a requerimento do interessado, o tempo de licença-prêmio não gozada, nos termos do art. 165 do Estatuto".

"Verifica-se, pois, que o entendimento do autor acima citado foi o mesmo do acórdão proferido no mandado de segurança impetrado pelo Dr. Tufi P. Nicolau, isto é, de não contá-lo para outros efeitos que não os de aposentadoria e gratificações adicionais.

"O tempo de serviço de suplência

"Realmente, o art. 353 da lei n.º 315, de 19 de dezembro de 1949, consigna:

"Aos membros da Magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar, para todos os efeitos legais, o tempo de exercício naquele cargo".

"No entanto, não há dúvida alguma de que a antiguidade, para os efeitos de promoção na Magistratura, conta-se do ingresso na carreira.

"Dispõe o art. 65 da lei n.º 315:

"O ingresso na carreira far-se-á no cargo de juiz de direito substituto, e a investidura no cargo de juiz de direito dar-se-á por promoção de entrância para entrância, pelo critério alternado de antiguidade e de merecimento".

"Ora, o cargo de juiz suplente não fazia parte da Magistratura.

"De sorte que a regra do art. 353 da lei n.º 315, desta forma, está excepcionada, não podendo prevalecer para os efeitos de promoção e muito menos para os fins do art. 13, § 1.º, do citado diploma legal.

"Concluindo, salvo melhor juízo dêsse egrégio Tribunal, somos de parecer que improcede o presente mandado".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (relator)
— Ao Dr. Joaquim Penido Monteiro não se lhe contou o prazo de um ano, 11 meses e 16 dias em que exercitara as funções de juiz de direito, como suplente. E o writ visa à restrição do prazo para o efeito de ser o seu nome colocado no lugar que, conseqüentemente, lhe competir no quadro de antiguidade dos juizes de direito do Estado do Paraná.

Argumenta-se, em abreviado, haver a Constituição do Paraná, rimando com a Lei Maior do país, prescrito a divisão das comarcas em entrâncias para o efeito da promoção dos juizes; a nomeação dos juizes por antiguidade e por merecimento, alternadamente; a promoção de entrância para entrância por antiguidade e por merecimento, alternadamente.

Realça o impetrante os dispositivos referentes ao cômputo de antiguidade, dando especial saliência ao seguinte preceito da Organização Judiciária do Estado, art. 353:

"Aos membros da Magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar, para todos os efeitos legais, o tempo de exercício naquele cargo".

Aludindo a lei a todos os efeitos legais, alcança, em sua soma de influência, estabilidade, aposentadoria, licença, férias e promoção.

No caso do impetrante, a lista de antiguidade, organizada de acordo com o preceito acima, foi objeto de retificação e veio êle, afinal, a figurar no 7.º lugar da lista corrigida.

A retificação se fez para o cômputo do tempo em dôbro de licença não aproveitada, nos termos do art. 154 da Constituição estadual, e a exclusão do tempo de exercício do cargo de juiz de direito como suplente.

O presente mandado de segurança não atinge o primeiro ponto, armando-se ao fito exclusivo de eliminar o cancelamento do tempo de exercício de suplente.

Alega o impetrante: a) o serôdio e o desformalizado da reclamação atendida, apresentada fora do prazo de 30 dias, preclusivo de acordo com a Lei de Organização Judiciária do Paraná e deferida sem audiência dos interessados;

b) extrapassado o prazo preclusivo, tornou-se irrevogável o ato, na melhor censura de direito.

A tais argumentos, comprimidos aqui em resumo extremo, opõem-se êstes outros:

a) a retificação da lista não está formalmente defeituosa, não importando *reclamação*, uma vez que a lista nem se achava publicada;

b) exclusão do acervo do tempo de serviço mandado contar em dobro para os fins de promoção derivou da decisão acertada e incensurável;

c) o mesmo passa quanto ao tempo de serviço de suplência. E' que por força do art. 65, a investidura no cargo de juiz de direito se dá por promoção de entrância para entrância, por antiguidade e merecimento, não fazendo o cargo de juiz suplente parte da Magistratura;

d) inexistente lei ou princípio que veda a administração a reforma ou cassação de seus atos ilegais.

Quanto ao tempo de exercício da suplência a amputação residiria em que lhe faleciam, então, ao impetrante, os predicamentos de magistrado.

E só em favor dos magistrados, com matrícula na Secretaria do Superior Tribunal de Justiça do Estado, havia que cogitar de antiguidade.

No venerando aresto, recorrido ainda se observa:

"Por outro lado, manifesta é a antinomia entre o que dispõem os arts. 232 e 353 da Lei de Organização Judiciária do Estado, se se adotar a interpretação dada a êste último dispositivo pelo impetrante, pois, de acôrdo com o art. 232, "o tempo de antiguidade na classe é inalterável por adição", nos termos do julgado dêste Tribunal, enquanto, em conformidade com o ponto de vista do suplicante, o art. 353 permite aumentá-lo.

"Em face dessa antinomia, "o direito de contar para todos os efeitos legais" o tempo de suplência, a que se refere o dispositivo em apreço, há de ser interpretado em termos, de modo a evitar conflito entre disposições da mesma lei, pelo que deve aquêlo tempo ser computado para efeitos que não contrariem o princípio inscrito no corpo da lei de Organização Judiciária, de que faz parte nas Disposições Finais e Transitórias, o art. 353 mencionado, tais como para efeitos de apo-

sentadoria, disponibilidade, percepção de acréscimo de vencimentos, etc., nunca foram, para fins de antiguidade específica, com alteração da matrícula..., inalterável por adição".

Êste, o *punctum dolens* do caso, e seu aspecto mais momentoso e principalíssimo.

Não se encontra na balha a questão do acervo de tempo de serviço, mandado contar em dobro para fins de promoção. Neste pouco, o impetrante se acurva à decisão. Ele somente se irrimina com a exclusão, em seu desprovemento, do tempo de exercício de suplência.

Quanto à revogabilidade do ato administrativo (e, no caso, de ato administrativo se trata), tem a questão sido batida e debatida, assaz de vêzes, neste Supremo Tribunal. E, ao parecer, a opinião média é que a indagação de ser revogável o ato administrativo não comporta resposta radical e absoluta e, antes, só se resolve mediante distinções.

Invocadas têm sido as distinções de GASCON Y MARIN, entre ato propriamente cito e ato-norma. Êste último pode sofrer alterações, modificações, revogações. O primeiro será inalterável se gerou o direito subjetivo.

E ainda as de ARNALDO VALES entre anulação e revogação.

Se o ato engendra direito subjetivo e se acha escorrido de vícios e defeitos, realmente não comporta revogação pelo Poder mesmo que o despediu.

Diferente solução se mostraria contrária à índole e atividade do Estado de direito, vogara ao arripio do velho princípio lembrado por Maura, com prosápia romana e suscitaria a desordem e o caos na administração, como lembra o eminente FRANCISCO CAMPOS.

Destas sós referências sumaríssimas se deduz a impossibilidade da adequação no caso, do problema ao pedido que, assim, será desatado simplesmente através da indagação da contagem do tempo de suplência.

A mim me parece que não falece razão ao impetrante em face dos termos generalíssimos do art. 353 da Organização Judiciária do Paraná, *verbis*:

"Aos membros da Magistratura que tenham exercido o cargo de juiz suplente é assegurado o direito de contar, para todos os efeitos legais, o tempo de exercício naquele cargo".

O venerando aresto restringiu a expressão "todos" os efeitos, para desarestar antinomia entre o citado preceito e o do art. 232 da mesma Organização Judiciária, *verbis*:

"O tempo de antiguidade na classe é inalterável por adição".

E no respeitável voto declarado do Exmo. Sr. Dr. NOBRE DE LACERDA lembra-se que, por força dos arts. 232 e 233, a antiguidade de classe conta-se do *efetivo exercício em cargo* da mesma classe, não sendo o *suplente magistrado* "que se define pela condição de vitaliciedade para o efeito de certas garantias concernentes aos direitos de carreira".

E, ao propósito, se lembra magistério do eminente CASTRO NUNES de que dentre os magistrados se incluem os juizes de investidura temporária.

O problema da antinomia da lei pode assumir aspectos graves e momentosos.

A presunção de *sabedoria* do legislador contra a qual seria, em velho e reiterado conceito, estulto pelejar, depara na realidade numerosos desmentidos.

Como todos os homens, paga o legislador quantioso tributo ao erro e à falibilidade.

Certo, porém, é que êle não se presume *contraditório*. A lei é comando, é ordem para ser guardada fiel e pontualmente. E ordens contraditórias não comportam execução.

Daí, a inculca de todos os D.P.: o intérprete tem que evitar a todo transe a chamada interpretação *abrogans*. Em face de textos, ao parecer, antinômicos, deve êle empregar o último de potência para harmonizá-los. E nesse objetivo pode e deve admitir restrições, limitações e exceções; pois, como lembra STALFI, mais fácil será admitir que um texto represente a regra e outro a exceção do que atribuir ao legislador e *inelegantia iuris* de uma contradição.

Somente quando a contradição é indisputável, é irredutível, terá o aplicador da lei de considerar não escrita a regra secundária para dominar o princípio superior e cabedal.

Mas, o que lhe cumpre, antes do mais, na advertência de FERRARA — e que traduz a *communis opinio* — é tentar, por todos os meios e modos, a harmonização dos textos.

No caso, desprevelece o argumento de que não se pode contar tempo de serviço a quem não é magistrado, como o suplente.

Mas, que a lei manda é contar ao *magistrado* o tempo de suplência.

Por outro lado, parece infrutuoso alegar que, de acordo com a Organização, o tempo a contar de serviço efetivo não tolera incremento e adições.

Assim é, na generalidade dos casos.

Mas, por exceção conta-se o tempo de suplência que a lei mandou, às expensas, computar para todos os efeitos.

A interpretação consagrada no venerando aresto abre na generalidade do texto "todos" os efeitos, *restrição* que êle descomporta.

A que leva à outorga do *writ* vê no artigo 233 a regra:

"Por antiguidade de classe entende-se o tempo de efetivo exercício em cargo da mesma categoria ou entrância".

E vislumbra exceção ao preceito *transitivo* do art. 353 que manda contar o tempo de suplência para *todos* os efeitos.

Assim, *data venia*, dou provimento ao recurso para conceder o *writ* nos exatos e preciosos termos do pedido, isto é, para ser ao impetrante "restituído o tempo de um ano, 11 meses e 16 dias em que exercitou as funções do cargo de juiz de direito como suplente, para o efeito de ser o seu nome colocado no lugar que conseqüentemente lhe competir no quadro de antiguidade dos juizes de direito do Estado..."

E' o meu voto.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: deram provimento ao recurso para conceder a segurança, unanimemente.

Ausentes, por motivo justificado, os Senhores Ministros Luís Gallotti e Mário Guimarães.

Não compareceram, por se acharem em gozo de licença especial, os Srs. Ministros Barros Barreto, Rocha Lagoa e Nelson Hungria, e, por se achar em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Edgar Costa, substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Abner de Vasconcelos, Afrânio Costa, Henrique D'Avila e Macedo Ludolf.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

APELAÇÃO CÍVEL N.º 32.893

E' indevido o impôsto de cessão nos contratos de promessa de venda, cobrado pela Prefeitura do Distrito Federal com fundamento no Decreto-lei n.º 9.626, de 1946. Um negócio jurídico que, por questão de forma não é válido no direito civil, não pode ser reconhecido como válido por conceituação de direito tributário. Se a lei não reconhece na promessa de compra e venda traslação de propriedade imobiliária, não pode o Fisco pretender vê-la na cessão da promessa, por considerações da ordem econômica. Pode o direito civil não fazer justiça "ao fato econômico", mas nesta hipótese o apêlo faz-se ao legislador e não ao Juiz.

Voto vencido.

Relator: Sr. Des. EURICO PORTELA.

1.º Apelante: O Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública.

2.º apelante: Prefeitura do Distrito Federal.

Apelado: JOAQUIM ANTÔNIO RIBEIRO.

ACÓRDÃO DA QUINTA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da Apelação Cível n.º 32.893, em que são Apelantes — 1.º: O Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública e 2.ª: Prefeitura do Distrito Federal e Apelado: JOAQUIM ANTÔNIO RIBEIRO.

Acordam os Juizes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por maioria de votos, em dar provimento em parte aos recursos, para excluir da condenação os honorários de advogado, contra o voto do Des. Fernandes Pinheiro que provia "in totum" as apelações, para julgar a ação improcedente.

O apelado propôs a presente ação ordinária contra a Prefeitura do Distrito Federal, pleiteando a restituição da quantia de Cr\$ 18.000.00, com juros da mora, custas e honorários de advogado, alegando que recolheu dita quantia aos cofres municipais a título de impôsto de cessão de promessa de compra e venda, indevidamente cobrado pela Ré, para que se lavrasse a escritura pública de fls. 4, referente ao imóvel sito à Rua Baronesa Uruguaiana, 156. Sustenta que, não se tratando de transmissão da propriedade imobiliária e estando o ato sujeito ao impôsto do sêlo federal, é inconstitucional a cobrança do tributo em questão, conforme vem decidindo quotidianamente a jurisprudência de nossos tribunais.

Contestando a ação, diz a Ré que o aludido impôsto incide sôbre o fato econômico da transmissão da riqueza imobiliária, cujo valor é outro, e sustenta a constitucionalidade do tributo, tanto em face do art. 19, III, como do art. 21 da Constituição Federal.

A Sentença concluiu pela procedência da ação, inclusive quanto aos honorários do advogado do Autor, recorrendo de ofício. Recorre também a Municipalidade.

A hipótese é por demais debatida: a de ser, ou não, devido o impôsto cobrado pela Prefeitura sôbre a cessão dos contratos de promessa de venda.

Esta Câmara, em inúmeros julgados, por unanimidade tem entendido ser indevido êsse impôsto, que a Municipalidade se arroga o direito de haver, com fundamento no Decreto-lei n.º 9.626, de 1946, já agora dêsse entendimento discrepa o voto do eminente Des. FERNANDES PINHEIRO.

E' que na lição de SERPA LOPES, "a promessa de compra e venda de imóvel constitui apenas um contrato preliminar, dotado de eficácia real, quando inscrito definitiva. Assim, inadmissível é a cobrança de impôsto de transmissão "inter vivos", por se tratar de um ato jurídico não casual da transferência

de domínio, como o requer o inciso III do art. 19 da Constituição Federal”.

Cessão de direito não importa em transmissão de propriedade, a se inferir possa o imposto ser cobrado com fundamento na transferência de bens imóveis a que se refere o Decreto-lei n.º 9.626, em que se arrima a Prefeitura.

Assim, tem entendido o Egrégio Supremo Tribunal Federal em vários arestos, entre os quais o em que foi relator o Exmo. Senhor Ministro **HAHNEMANN GUIMARÃES** (“revista Forense”, vol. 91, pág. 407). Mais recentemente no recurso extraordinário número 241.114 (in “Arquivo Judiciário”, vol. CXIII, fascículo I — janeiro de 1955), relator o ilustre Ministro **RIBEIRO DA COSTA**, em que se preceitua, com assento nas lições de **CASTRO NUNES** e **ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA**, indevido o imposto, por isso que: “O imposto de transmissão supõe, de seu natural, um direito de propriedade que se transfere de uma para outra pessoa e, aliás, a própria denominação o indica na locução “inter vivos”, vale dizer, um que aliena e outro que adquire. Ora, o promitente vendedor, na promessa de compra e venda de imóvel, não alienou a propriedade, ainda que tenha transferido a posse e seja irretratável a respectiva escritura. Se neste caso não se exige o pagamento do imposto de transmissão, também não poderá esse ser exigido na cessão dessa promessa, porque o cedente, nesta hipótese, não tinha a propriedade, não a transferiu (Rev. Dir. Vol. 18, pág. 62)”. No mesmo sentido, o pronunciamento do preclaro Ministro **Orozimbo Nonato** no recurso extraordinário n.º 24.747, in *Diário da Justiça* de 4-7-55, pág. 2.223.

Merece, entretanto, provimento em parte o recurso da Municipalidade, a isso para que se exclua da condenação os honorários de advogado concedidos pelo julgado, pois não se pode dizer tenha ela agido com culpa ao cobrar o referido tributo.

Dá-se, assim, provimento em parte aos recursos, tão só para excluir da condenação a verba de Cr\$ 2.000,00 concedida a título de honorários de advogado.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 1955. — **MÁRIO GUIMARÃES FERNANDES PINHEIRO**, Presidente, vencido com o voto em cinco fôlhas dactilografadas. — **EURICO PORTELA**, Relator, designado para o acórdão. — **GASTÃO DE MACEDO**.

Voto vencido do Desembargador **FERNANDES PINHEIRO** — Depois de inteirar-me dos debates sobre a conduta da Prefeitura do Distrito Federal, cobrando, com apoio no artigo 1.º, parágrafo único, n.º XI, do Decreto-lei n.º 9.626, de 22 de agosto de 1946, imposto de transmissão de propriedade *inter vivos* na “cessão do contrato de promessas de venda, contenha este ou não autorização para que o compromissário indique terceiro, que não o nominalmente indicado no mesmo, para receber a escritura definitiva”, fixe-me no sentido de legitimidade da mesma conduta, pesando os argumentos deduzidos nos autos pelos litigantes e pelos juizes, as lições da doutrina e os divergentes julgados os votos trazidos a colação ou consultados em repositórios de jurisprudência.

Não me permite a angústia de tempo, dado o aumento ocorrente no serviço judiciário, desenvolver, como fôra do meu desejo, as razões da minha decisão, pelo que me reporto ao desenvolvimento já vulgarizado nos trabalhos dos que seguem a corrente a que me filiei, dentre os quais destaco a excelente monografia de **BARBOSA LIMA SOBRINHO** — “As transformações da Compra e Venda”. Também **LEOPOLDO BRAGA** e **CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES** abordaram, com proficiência, a matéria, emitindo o primeiro parecer jurídico, distribuído em avulso, sob o título “Da legitimidade do Imposto de Cessão de Promessa de Compra e Venda”, e publicado o segundo, na Revista de Direito Administrativo, artigos intitulados “O Imposto de Cessão de Promessa de Venda”, vol. 2.º, fasc. II, págs. 596, e “Observações ao Anteprojeto do Código Tributário Nacional” volume 34, págs. 461. Ainda de **BARBOSA LIMA SOBRINHO** é o estudo “Constitucionalidade do Imposto de Cessão”, in “Jornal de Comércio”, de 6 de fevereiro do corrente ano. De notar que a posição desses autores em relação à Prefeitura não afeta à autoridade dos argumentos apresentados.

O preconceito privatístico, dos italianos, ou a orientação civilista dos franceses, não influirá na solução da controvérsia. O nosso direito civil, como o direito fiscal ou tributário, atendeu, no caso, à evolução política, moral e econômica, operando transformação no tipo contratual clássico da promessa de venda. Vem a propósito assinalar, que, no negócio jurídico, deve-se atender, mais que ao nome, à sua substância, à sua essência, e que a falta de tecnologia, mesmo legal, não pode subtraí-lo à disciplina própria, ao tratamento peculiar, adequado, sobrelevando o

fundo à forma, a intenção à linguagem literal.

A Constituição Federal, de 18 de setembro de 1949, dispõe que "ao Distrito Federal, cabem os mesmos impostos atribuídos por esta Constituição aos Estados e aos Municípios (art. 26, § 4.º) e declara competir aos Estados decretar impostos sobre "transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades" (art. 19, n.º III), competência já reconhecida na anterior Constituição, de 10 de novembro de 1937 (art. 23, n.º I, letra c).

Nessa conformidade, a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15 de janeiro de 1948), definindo a competência tributária desse Distrito, reproduziu, no artigo 2.º, n.º V, letra c, a disposição constitucional referente ao imposto de transmissão. Regulando, porém, sua incidência, estabeleceu, no § 2.º do mesmo art. 2.º, que "o imposto de transmissão de propriedade *inter vivos* bem como a sua incorporação ao capital de sociedade incidirá sobre todas as formas de transmissão, inclusive a cessão de direito, a arrematação ou a adjudicação".

Dir-se-á que esse § 2.º exorbitou, entendendo a taxação à cessão de direito, que não constitui a autorizada transmissão de propriedade.

Ensina, porém, PONTES DE MIRANDA, em contrário, que "o corpo político competente para decretar o imposto sobre a transmissão de propriedade *inter vivos* não o é só para a transmissão do domínio, mas, sim, para a transmissão de qualquer elemento da propriedade" (Comentários à Constituição de 1946, 2.ª ed., 1953, vol. II, págs. 75).

Outra não era a orientação do atual Desembargador ROMÃO CÔRTEZ DE LACERDA, em parecer de 6 de agosto de 1946, emitido como Procurador Geral do Distrito Federal (Diário de Justiça, de 7 desse mês e ano, n.º 179, págs. 5.171):

"A propriedade de desmembra em *direitos reais*, transmissíveis pelo proprietário a outrem. Quando há tal transferência, a Prefeitura cobra imposto de transmissão, como, por exemplo, no usufruto. Essa cobrança é jurídica, porque *transmissão de direito dominical é transmissão de parte de direito de proprietário e quem pode cobrar imposto sobre a transmissão do todo pode cobrá-lo sobre a transmissão da parte*".

E' de salientar que a Prefeitura, como a União e os Estados, pode decretar outros

tributos além dos que lhe são atribuídos pela Constituição, como faculta esta em seu artigo 21, prevalecendo o federal, entretanto, sobre o município idêntico.

Também não há como cogitar da bitributação, na falta de objetivação da identidade dos tributos, entre o imposto de sêlo, de natureza federal, cuja incidência é sobre o papel, e o imposto de transmissão *inter vivos* da propriedade imobiliária, de natureza estadual (municipal no Distrito Federal), que "recai sobre o *negócio jurídico* sempre que se dê a substituição do sujeito de direito de propriedade ou de *algum elemento autónomo dele*". (PONTES DE MIRANDA, obra cit., vol. 1.º, págs. 463 e 448).

O Egrégio Supremo Tribunal Federal já havia reconhecido a inexistência da discutida bitributação, e, pondo termo à controvérsia, o Congresso Nacional, dando aplicação ao art. 15, n.º VI, § 5.º, da Constituição Federal, isentou do imposto de sêlo, pela Lei n.º 1.747, de 28 de novembro de 1952, "a promessa de compra e venda de bens imóveis quitada e irrevogável, desde que seja a primeira, ou tratando-se de subseqüentes sobre o mesmo objeto, tenha sido pago o imposto de transmissão *inter vivos*, correspondente à anterior". (alteração Quinta ao art. 94 da tabela e à nota 8.ª desse mesmo art. 94, disposições consolidadas no Decreto n.º 32.392, de 9 de março de 1953, tabela, art. 94, nota 8.ª).

Esclarecendo a citada Lei n.º 1.747, que alterou o Decreto-lei n.º 4.655, de 3 de setembro de 1942, denominado "Lei de Sêlo", o Diretor de Rendas Internas do Ministério da Fazenda deu a mencionada nota 8.ª, na Circular n.º 96, de 27 de dezembro de 1952, publicada no *Diário Oficial*, Seção I, de 30 de dezembro de 1952, págs. 20-072, a seguinte interpretação:

"(g) que por promessa de compra e venda quitada e irrevogável deve ser considerada aquela que consignar o pagamento integral da operação e que continuar a cláusula de irrevogabilidade da transação firmada; a mesma promessa só poderá ser cedida ou transferida, se tiver sido pago o imposto de transmissão *Inter Vivos* correspondente, referido em cada cessão ou transferência. Não havendo o pagamento do imposto de transmissão cobrar-se-á o imposto de sêlo correspondente".

Ora, a cessão de que trata não é a comum, de cunho nitidamente pessoal, objeto de Título III do Livro III do Código Civil, relativo

ao Direito das Obrigações, mas a cessão não regulada nesse Título *ex-vi*, de seu art. 1.078, por haver modo especial da transferência do direito, estabelecido com derrogação do mesmo Código, pelas modificações introduzidas em seu sistema pela legislação seguinte: 1.) Decreto-lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações, arts. 5.º e 22; 2.º) Decreto n.º 3.079, de 15 de setembro de 1938, que regulamenta esse Decreto-lei, artigos 5.º e 22; 3.º) Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939, com alterações de redação feitas pelo Decreto n.º 5.318, de 29 de fevereiro de 1940, que, dispondo sobre os registros públicos, substituiu, no art. 253, a averbação do título pela sua inscrição; e 4.º) Lei n.º 649, de 11 de março de 1949, que dá nova redação ao artigo 22 do aludido Decreto-lei n.º 58 e, conseqüentemente ao art. 22 do Decreto n.º 3.079, seu regulamento.

Assim, à enumeração do art. 674 do Código Civil veio juntar-se um novo direito real, oponível a terceiros quanto à alienação ou oneração do imóvel prometido vender, o que se verificou, até o Decreto n.º 4.857, por força da "averbação" de título e, depois, da sua "inscrição".

Esse novo direito real, como os preexistentes à sua criação é considerado imóvel para os efeitos legais, pelo art. 44, n.º I, do Código Civil.

Pela cessão, o proprietário transfere ao promitente comprador, ou compromissário, os direitos elementares do domínio, definidos no mesmo Código, art. 524.

CUNHA GONÇALVES, abordando a cessão de direitos, sustenta que "a transmissão dos direitos reais, sendo por título oneroso, constituirá sempre uma compra e venda" (Tratado de Direito Civil, 1932, vol. V, páginas 57-58, n.º 629).

Em face da disciplina estabelecida pelo Decreto-lei n.º 58, o compromisso de venda de terrenos loteados para pagamento em prestações sucessivas (art. 1.º) ou de imóveis não loteados para pagamento em uma ou mais prestações (art. 22, redação da Lei n.º 649), averbado ou inscrito no Registro de Imóveis, constitui uma espécie de gênero "compra e venda" e não de gênero "contrato preliminar", incluindo-se na definição legal de compra e venda, na modalidade aproximada dessa operação "com reserva do domínio", como entende LUÍS MACHADO

GUIMARÃES, que, depois de sustentar a derrogação do art. 134, n.º II, e a inaplicabilidade no caso, do art. 1.088 do Código Civil, conclui, com acerto, ter sido mantida, entretanto, para o ato complementar da alienação, que é a transcrição contraditóriamente e como reminiscência do anterior sistema, a existência da feitura de um instrumento público, suprível por sentença judicial (Comentários ao Código de Processo Civil, edição da Revista Forense, vol. IV, págs. 495, número 487, referente ao art. 346).

Os efeitos do compromisso inscrito não se circunscrevem a assegurar ao compromissário a outorga da escritura definitiva. São muito mais amplos.

Assim, munido de tal compromisso, pode o compromissário, com apoio no art. 15, n.º IX, da Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, conhecida por "Lei de Inquilinato", retomar, para uso próprio, prédio prometido vender.

Esta Câmara, em acórdão unânime de 7 de novembro de 1952 no agravo de instrumento n.º 3.405, de que foi relator o Desembargador SERPA LOPES, publicado no *Diário da Justiça* de 3 de setembro de 1953, págs. 2.544, sob a ementa — "Desde que a promessa de compra e venda do imóvel foi inscrita antes da penhora, tem ela prioridade como direito real de aquisição", decidiu com os votos dos Desembargadores EURICO PORTELLA e GASTÃO MACEDO, que insubsistia a penhora em imóvel prometido vender a terceiro pelo executado.

Se a penhora deve recair em bens deste, nos termos do art. 930 do Código Civil, e se o acórdão reconhece "que se pode bem denominar direito real de aquisição" ao novo direito real criado pelo Decreto-lei número 58, atribui à inscrição o efeito da transmissão e considera alienado o imóvel mencionado, como seu objeto, no compromisso. O *nomen juris*, aliás, não influi nos efeitos da formalidade, quando definidos esses efeitos, como na espécie, na própria lei.

O compromissário, inscrito o compromisso, está mais garantido do que o comprador na chamada venda definitiva, antes de transcrita a escritura desta, porque, até a transcrição, continua o domínio com o vendedor, *ex-vi* dos arts. 533 e 531 do Código Civil, sujeito o imóvel, portanto, às execuções contra ele movidas e passível de novas vendas por ele, caso em que subsistirá a escritura primeiramente registrada.

O trespasse, ou cessão, do compromisso, autorizado no art. 13 do Decreto-lei n.º 58 e do Decreto n.º 3.079, imposta na transferência do direito real.

Em acórdão de 14 de janeiro de 1949, na apelação cível n.º 3.554, publicada no *Diário da Justiça* de 7 de maio desse ano, págs. 905, de que foi relator o Desembargador EMANUEL SODRÉ, a Oitava Câmara Cível patenteia as vantagens do negócio e a conveniência da cobrança do impôsto.

“São impressionantes os grandes lucros auferidos a cada cessão do tal negócio de pro-

messa de venda dos dois prédios: cada cedente auferia mais de um milhão de cruzeiros e mesmo a última cessionária, conforme as alegações da ré, vai lucrar acima de três milhões. O valor daqueles imóveis teria aumentado, em menos de três anos, em quase cem por cento.

“E’ razoável que a coletividade participe de tão descompassados lucros, e o faça através das repartições arrecadoras”.

Razoável e legal.

Registrado em 27 de dezembro de 1955.

Discurso de Paraninfo

O discurso que a seguir transcrevemos, pronunciado pela Sra. BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH, como paraninfo de turma de Técnicos de Administração, da Escola Brasileira de Administração Pública, teve, em princípios dêste ano, uma repercussão extremamente favorável na imprensa carioca, que lhe teceu extensos comentários, ressaltando a objetividade e o desassombro de suas idéias, bem como a concisão singela com que tinham sido apresentadas. Constitui um privilégio para a Revista do Serviço Público graças à boa vontade de sua autora, arquivar em suas páginas essa oração de Paraninfo, não tanto porque escape às características tradicionais de peças oratórias dessa natureza, mas antes de tudo porque apresenta uma vigorosa defesa do sistema do mérito, em geral vivamente apregoadado, mas ainda hoje ostensivamente desrespeitado por aquêles que mais se propõem ampará-lo. (Nota da Redação).

* * *

Minhas Senhoras

Meus Senhores

Recebi com especial agrado o convite que me dirigiu a nova turma de "Técnicos de Administração" da E.B.A.P. para ser seu paraninfo.

É que, por um lado, trata-se de um grupo constituído, na sua totalidade, por pessoas que já trabalham, já exercem uma atividade, geralmente no próprio Serviço Público. Por outro lado, foram alunos, que, pertencendo ao "Curso de Aperfeiçoamento", não gozaram de estímulos tais como bôlsas de estudo, que a Escola vem concedendo tanto aos "Cursos Especiais" como ao "de Formação".

Esses fatos levam-me, muito naturalmente, a devotar atenção mais individualizada aos alunos do "Curso de Aperfeiçoamento", a interessar-me mais diretamente pelos problemas de cada um, a acompanhar-lhes a evolução mesmo depois de cumpridas as obrigações específicas da cadeira que leciono; em suma, a uma convivência mais estreita de alunos e professora, firmando laços de compreensão e estima. Daí a grande satisfação que me deu a turma dos novos "Técnicos de Administração" formados pela E.B.A.P., com esta demonstração de que compreendeu e apreciou devidamente os meus esforços no sentido de ser-lhe realmente útil.

O representante dos diplomandos do "Curso de Aperfeiçoamento" deu-nos prova, em sua oração, de como foram todos êles sensíveis às dificuldades por que tiveram de passar, e como bem avaliam as que vão encontrar daqui por diante. Soubemos também de seus desejos de recompensa e estímulo.

Parece-me natural e justo que, quem tanto se esforçou para concluir seu curso, apresente agora algumas reivindicações. Perfeitamente lógico ainda, em se tratando de nosso país, que, entre essas reivindicações, se inclua o desejo de certas prerrogativas, para não dizer mesmo privilégios.

Mas é preciso não esquecer, caros alunos, que cada privilégio concedido cria para o seu beneficiário uma responsabilidade perante a Administração Pública em particular e a Sociedade em geral: a de prestar serviços à altura dos benefícios obtidos.

Aliás, mesmo que as reivindicações hoje apresentadas caiam em ouvidos moucos e que os privilégios solicitados não sejam concedidos, já é grande a responsabilidade de possuir um título como o de "Técnico de Administração", pela presunção de competência que êle implica.

Vejamos algumas das responsabilidades inerentes a um "Técnico de Administração".

Todos sabemos que, a contar de 1930, vêm sendo desenvolvidos, sistematicamente, esforços no sentido de uma Administração Pública melhor. No entanto, continua evidente o desprestígio da função pública, a desconfiança com que é olhado o servidor público, a descrença generalizada na eficiência da engrenagem administrativa. Teriam, por acaso, falhado *totalmente* aqueles esforços? Claro que não, mas não se pode negar que muito há ainda por fazer.

Na Administração Federal direta, por exemplo, há exatamente 20 anos que a prova pública competitiva — o concurso — foi inaugurada como a regra geral para ingresso em cargo público de carreira. A partir de então, somente o D.A.S.P. já efetuou 2.400 conjuntos de provas públicas competitivas, em que se inscreveram cerca de 370.000 candidatos, dos quais se habilitaram, em números redondos, 48.000. Na hipótese, pouco provável, de todos êstes terem sido nomeados, tais números significam que, possuindo a Administração Federal direta cerca de 250.000 cargos e funções permanentes, temos, hoje, no máximo, 20% dos cargos providos por concurso, sem contar os poucos servidores nomeados, anteriormente, ao D.A.S.P., também por concurso. Mas êstes não serão hoje muito numerosos, devido ao espaço de tempo já decorrido.

Nas Autarquias, como se sabe, a situação é ainda menos encorajadora, em relação ao ingresso por concurso.

Além disso, o nosso chamado "sistema do mérito", com poucas exceções, não vai além do ingresso. A verdadeira "carreira" não existe, *de modo sistemático*, no nosso serviço público, graças ao uso e abuso da "livre escolha" para os "cargos em comissão". Temos, assim, o paradoxo da exigência da prova pública competitiva — ou seja, do mérito — como requisito para ingresso, e do acesso aos cargos de maior envergadura — *os de chefia e direção* — mediante livre escolha da Administração, sem a *comprovação obrigatória e exclusiva do mérito*.

Convenhamos que isto não poderá jamais conduzir à melhoria do mecanismo administrativo, nem, portanto, à elevação do conceito em que é tida a Administração, pois este conceito é o reflexo da maior ou menor eficiência dos serviços, a qual, por sua vez, varia na razão direta da qualidade do funcionalismo.

Surpreendentemente, porém, embora fôsse de esperar que êsse desprestígio da Administração Pública produzisse um desinteresse pelo cargo público, observa-se, *muito ao contrário*, ser elevado o número dos que se candidatam a concurso, e talvez maior ainda o daqueles que se candidatam ao emprêgo público *sem* o concurso. É visível, pelo menos *quantitativamente*, o poder de atração do emprêgo público.

Mas, afinal, se não é no prestígio da Administração Pública, *em que se funda essa atração?*

Em remuneração elevada certamente não é, pois que de dois em dois anos vêm sendo concedidos aumentos de salários, sob o fundamento de que o encarecimento do custo de vida tornou insustentável, para a grande maioria, a mera subsistência.

Em remuneração que atente pelo menos às diferenças de níveis de deveres e responsabilidades? Também sabemos que não, pois o nosso muito conhecido "Plano de Classificação de Cargos" continua um simples plano.

Em boas perspectivas de carreira? Já vimos anteriormente que não.

Em ótimos planos assistenciais? Qualquer contribuinte do I.P.A.S.E. lhes dirá que não.

Mas aqui a série de respostas negativas se encerra e começamos a enumerar alguns dos verdadeiros fatores de atração do cargo público no Brasil:

- estabilidade tão segura que mais se assemelha à vitaliciedade;
- horário que incentiva à acumulação de empregos;
- acumulação de dois cargos de magistério, ou de um cargo de magistério com outro técnico;
- ausência de pressão no sentido de produção maior;
- férias de 30 dias, a partir do segundo ano de trabalho;
- visível liberalidade na concessão de licenças;
- sistema de aposentadoria com remuneração excepcionalmente elevada.

A lista poderia ser bem mais longa, mas é suficiente para evidenciar claramente que os "fatores de atração" do cargo público no Brasil não depõem a favor de nossa Administração de Pessoal. Muito ao contrário, merecem restrições, em alguns casos bem severas. Parecem mesmo ter sido cuidadosamente planejados no sentido de incentivar a displicência, o comodismo, a apatia. Não constituem "aspectos positivos" de uma Administração de Pessoal que deseja atrair *qualidade* e não *quantidade*.

Felizmente, porém, apesar dêsses fatores negativos, a nossa Administração Pública ainda continua capaz de atrair uma parcela de indivíduos superior-

mente dotados e capacitados. Ao tempo em que dirigia a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., tive o prazer de verificar, objetivamente, não só pelos dados constantes das fichas de inscrição, como pelas próprias provas, a alta qualidade de alguns candidatos, que evidentemente se habilitaram e já estão incorporados aos quadros do funcionalismo.

É a este grupo, meus caros alunos — a cujas fileiras vocês agora pertencem de direito — que cabe a função relevante de renovar, *de dentro para fora*, o nosso mecanismo administrativo. Para assumir essa função, para desempenharem-se dessa responsabilidade, não me parece *indispensável* que obtenham vocês qualquer outro privilégio que esse conquistado nestes anos de estudo na E.B.A.P.: a posse dos conhecimentos necessários e das atitudes adequadas. Se os seus desejos de maiores benefícios pessoais forem atendidos, tanto melhor para vocês e para a Administração.

Mas, acreditem, não é preciso estar em posição de acentuado destaque para que se possa eficientemente difundir idéias e sugerir medidas que venham acarretar a eliminação dos aspectos mais negativos de nossa Administração, e que gozam, *falsamente*, da reputação de “conquistas” do funcionalismo. Um funcionalismo eficiente e prestigiado não se funda no “protecionismo” para o acesso aos cargos mais altos; no acúmulo de “empregos” com limitada prestação de “serviços”; em desperdício de tempo e em rendimento precário; na ânsia pela aposentadoria. Um funcionalismo prestigiado — a espinha dorsal de uma Administração eficiente — se baseia na prestação de serviços devotados exclusivamente à causa pública e remunerados condignamente; em uma “carreira” como perspectiva normal e natural de uma vida funcional, com o mérito a servir-lhe de bússola; em condições de emprêgo satisfatórias e estimulantes; em relações de trabalho harmoniosas e justas; em perspectivas de assistência, aposentadoria e pensões adequadas às necessidades de cada um.

Meus caros alunos: aí está a responsabilidade de vocês como “Técnicos de Administração”. E lembrem-se sempre de que não estão sós: seus professores, a E.B.A.P. e seus futuros colegas — todos estamos e estaremos com vocês.

Felicidades.

REVISTA DAS REVISTAS

Revista del Instituto de Derecho Comparado — Barcelona, n.º 5, julho-dezembro de 1955

A revista abrange uma parte doutrinária na qual encontramos estudos de HALID KEMAL HABIR, professor da Faculdade de Direito de Istambul sobre a adoção do código suíço na Turquia, de JOAQUIM DE CAMPOS e ARBOIX, sobre o conceito de empresa e de RICARDO GALLARDO analisando o direito público centro-americano. Diversos comentários focalizam ainda a responsabilidade penal dos ébrios habituais e outras matérias de direito civil.

Uma ampla informação das atividades do Instituto de Direito Comparado de Barcelona nos faz conhecer as suas principais publicações e os diversos contatos que tem realizado, difundindo o direito espanhol no estrangeiro e o direito estrangeiro na Espanha. Na parte bibliográfica, encontramos listas de livros e revistas e um relatório sobre a doutrina Marrocos, além de outras indicações referentes à Espanha.

Cuadernos de Derecho Anglo-americano, n.º 5, Barcelona, julho-dezembro de 1955

Publicados sob os auspícios do Conselho Superior de Investigações Científicas e do Instituto de Derecho Comparado, os cadernos de direito anglo-americano informam o mundo latino das evoluções do direito nos países da *common law*. No presente número, encontramos interessante estudo dos Professores PHANOR J. EDER e KURT NADELMAN sobre o *Restatement* das normas de direito internacional privado. O Prof. ANGELO GRISOLI da Universidade de Pavia faz um ensaio sobre o conceito de *consideration* no direito anglo-americano, comparando-a com a causa nos sistemas do direito francês. Ainda encontramos ampla informação bibliográfica e jurisprudencial referente aos Estados Unidos e aos países do British Commonwealth.

Cuadernos de Derecho Frances, Barcelona, n.º 5, julho-dezembro de 1955

Nos Cadernos, encontramos estudos de R. ROBLLOT — *La ejecución de los planos franceses de modernización y equipamiento y el derecho mercantil* e de Le Goff sobre a convenção internacional de Chicago em matéria de direito aeronáutico, além de crônicas sobre a legislação, a jurisprudência e a bibliografia.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- Boletim Paraguai* — Serviço de Informações — Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil — Departamento Nacional de Indústria e Comércio do Minist. do Trab., Ind. e Com. — Assunção — Paraguay — Ano X — N.º 83 — julho de 1956.
- Clube Municipal* — Revista do Clube dos funcionários municipais — N.º 189 — julho de 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Coop* — Estado da Bahia — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Ano XIII — N.º 128 — Julho-dezembro, de 1954 — Bahia — Brasil.
- A Defesa Nacional* — Revista de Assuntos Militares e Estudos brasileiros — Ministério da Guerra — N.º 504 — Julho de 1956 — Rio de Janeiro.
- Departamento Estadual de Estatística* — Revista números e Notícias de Alagoas — N.º 1 — Junho de 1956 — Estado de Alagoas — Brasil.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Portugal — Lisboa — Palácio da Foz — 7 de julho de 1956 — Ano X — N.º 479 — Portugal.
- Notícias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano X — N.º 482 — 28 de julho de 1956 — Portugal.
- Jurisprudência e Doutrina* — Revista trimestral de divulgação jurídica, de propriedade da Editora Jurídica Ltda. — Julho/agosto/setembro de 1955 — Fortaleza — Estado do Ceará — Brasil.
- Revista de Intendência da Aeronáutica* — Ano VII — Números 55 e 56 — Abril e maio de 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Revista di Agricoltura Subtropicale eropicale* — Instituto Agronomico per l'Oltremare — Firenze — Anno L — N.º 4-6 — Aprile/Giugno de 1956 — Itália.
- Serviço Nacional de Tuberculose* — Trabalhos apresentados ao I Congresso Nacional de Hospitais realizado no Rio de Janeiro em 1955 — “Campanha Nacional contra a Tuberculose” — Departamento Nacional de Saúde — Organização Hospitalar do Ministério da Saúde — 1955 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Tisiólogos Ilustres* — Livro de Lourival Ribeiro — Rio de Janeiro de 1955.
- Informação Agrícola* — Órgão de divulgação do Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura — Ano X — N.º 129 — Julho de 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.

COLABORAM NESTE NÚMERO

T. LYNN SMITH, Sociólogo norte-americano com inúmeras obras publicadas, destacando-se, entre elas, seu trabalho, hoje em dia clássico, sobre a vida rural (*The Sociology of rural life*, 1947; trad. brasileira: *Sociologia da vida rural*, de JORGE DE SÁ ALMEIDA, revisão e prefácio de ARTHUR RAMOS, 1946) e aquele em que examina a sociedade brasileira (*Brazil: people and institutions*, 1946). Professor da Universidade da Flórida. O trabalho que temos a honra de publicar, constituiu uma das conferências realizadas em um curso para técnicos norte-americanos do Ponto IV, a serem designados para diferentes funções na América Latina. A despeito de alguns equívocos de observação, indevidamente generalizados ao caso brasileiro (parece que os nossos amigos estrangeiros adquirem rapidamente em nosso convívio o vício generalizador...) trata-se de análise arguta e cordial, embora às vezes não o pareça, e proporciona também, a funcionários e administradores brasileiros, um melhor conhecimento para lidar com os seus colegas norte-americanos. A *Revista do Serviço Público* agradece ao Dr. JOSÉ ARTHUR RIOS a interferência amável na consecução do texto que, em primeira mão, ora se divulga.

CAIO TÁCITO DE SÁ VIANA PEREIRA DE VASCONCELOS, Procurador do I.A.P.C.; presentemente, exercendo o cargo de Consultor Jurídico do M.T.I.C.; ex-Consultor Jurídico do D.A.S.P.; Professor da Universidade do Distrito Federal; Professor de Direito dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; Membro do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e da Associação Brasileira de Direito Público; tem representado o Brasil em diferentes congressos internacionais.

JOSÉ RODRIGUES DE SENNA, Técnico de Administração do I.A.P.I.; 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-chefe da Divisão de Documentação do Insti-

tuto Brasileiro de Administração da F.G.V.; ex-professor de Organização e Administração de Pessoal dos Cursos do D.S.P. da Bahia; Curso de Administração Pública na University of Southern Califórnia; Curso de Métodos de Pesquisa na University of Michigan.

CELSO 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 Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. E' constante colaborador da *Revista do Serviço Público*. O ensaio ora publicado versa questão ainda insuficientemente tratada pelos estudiosos da matéria, mas de grande importância para a conjuntura econômica brasileira.

A. DELORENZO NETO, Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal da Escola Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal da Escola de Sociologia de São Paulo; especialista em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal. O trabalho publicado no presente número foi tese apresentada no VI Congresso Interamericano de Municípios, de Panamá (agosto de 1956); aprovada deve sair em separata, acompanhada das versões inglesas e espanhola. E' um ensaio de excepcional qualidade, que traz contribuição marcante para melhor conhecimento do seu tema.

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA, Diplomata. Professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris. Secretário da Comissão de Codificação de Direito Internacional.

ARNOLD WALD, Bacharel de Direito. Curso de Doutorado. Professor da Faculdade de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro; Secretário Geral do Comitê Nacional de Direito comparado e Secretário Geral adjunto do Instituto de Direito comparado e Estudos Legislativos; Delegado do Brasil ao Congresso de Direito comparado de Munique.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1957

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Redação e Administração

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Assinatura anual	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior	Cr\$ 200,00
Número avulso	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

VALORES MENSAIS DOS VENCIMENTOS DE SERVIDORES CIVIS
DA UNIÃO QUE VIGORAVAM EM 1955 E OS ATUAIS CONCEDIDOS
PELA LEI Nº 2745, DE 12/3/1956, INCLUSIVE OS AUMENTOS
PERCENTUAIS, PARA OS PADRÕES OU REFERÊNCIAS - A/17 A Q/31

