

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

44

R. S. P. \* VOL. 70 - N.º 3 p. 227 a 347 \* RIO DE JANEIRO \* MARÇO 1956



**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 Melo**

**DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO**

**Waldir dos Santos**

**CONSULTOR JURÍDICO**

**Clenício da Silva Duarte**

---

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

**Luiz Hildebrando de Horta Barbosa**

**DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**

**Augusto de Rezende Rocha**



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVIII

MARÇO - 1956

VOL. 70 - N.º 3

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Nova etapa .....	229
RELAÇÕES PÚBLICAS	
Variações sobre o tema Opinião Pública — Raul Lima .....	231
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Raízes da moderna teoria administrativa — Beatriz M. de Souza Wahrlich .....	244
Das ordens de pagamento — Plínio Palhano, Delegado do Tribunal de Contas do Departamento Federal de Compras .....	252
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A codificação municipal — Esquemas de Londrina e Vitória — A. Delorenzo Neto .....	259
DOCUMENTÁRIO	
Introdução — Ary Seixas .....	272
Veto do Presidente Eptácio Pessoa à Resolução do Congresso Nacional que fixa a Despesa para o exercício de 1922 .....	279
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
A Aplicação da Cláusula de Escala-Móvel — Arnold Wald.....	295
PARECERES	
Consultor Jurídico do D.A.S.P.:	
Cargo público. Vacância. Posse em outro cargo inacumulável. Aplicação do art. 74, n.º VI do Estatuto .....	307

	Págs.
Licença Especial. Cômputo de decênio. Interrupções .....	307
Estudante. Ausência para prestação de prova ou exame. Auxílio de caixa .....	308
Acumulação. Correlação de matérias. Aplicação do decreto 35.956, de 1954 .....	308
Fundação. Criação pelo Estado. Autorização legislativa .....	308
Sentença Judicial. Extensão a terceiros. Prescrição .....	309
Ato Administrativo. Nulidade. Prescrição .....	309
<b>ACORDÃOS</b>	
<b>Supremo Tribunal Federal:</b>	
Extinção de cargo público. Direito à disponibilidade assegurada ao seu titular .....	310
<b>Tribunal Federal de Recursos:</b>	
Observância na aplicação da Lei n.º 403, de 24/9/48. A administração pode corrigir a errônea classificação anteriormente feita. Os atos ilegais do Poder Público não criam direitos subjetivos em favor de seus beneficiários .....	316
Servidor público demissível ad-nutum ou sem estabilidade assegurada: nenhuma ilegalidade no ato de sua dispensa .....	326
<b>Tribunal de Justiça do Distrito Federal:</b>	
Anulação de lista de antigüidade, com restabelecimento da anterior. A antigüidade será contada com base na norma estatutária, consubstanciada no Decreto-lei n.º 3.770. Inaplicabilidade do disposto no Decreto n.º 7.980, de 1945 .....	328
<b>Tribunal Superior do Trabalho:</b>	
Instituto de Resseguros do Brasil: não é autarquia; sua condição de sociedade de economia mista não lhe dá privilégio de fôro: a Justiça do Trabalho pode conhecer e julgar reclamações dos seus servidores. Os benefícios da Assistência Social constituem atos extra-contratuais: não se compreendem no que estipula o art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho .....	330
<b>NOTAS</b>	
✓ No centenário de Taylor — Fábio de Carvalho Alves .....	337
Recrutamento e Seleção .....	339
<b>NOTAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	
Guy Flattet — Installation de MM. les Professeurs Ordinaires....	341
Ake Malmstrom — Die Zusammenarbeit Der Nordischen Staaten auf Gebiete der Gesetzgebung .....	341
<b>CONCURSOS E PROVAS</b>	
Concursos para as carreiras de Naturalista e Naturalista-Auxiliar .....	342
<b>PUBLICAÇÕES RECEBIDAS</b> .....	
Colaboram neste número .....	347

## *Nova Etapa*

*O Serviço de Documentação do D. A. S. P., na fase em que ora ingressa com a nova administração, está empenhado em atingir a todos os objetivos contidos nas diretrizes gerais que nortearam a sua criação. Mas não só. A par do prosseguimento de obras e iniciativas cuja valia se estampa na simples enunciação, há que mencionar, agora, um esforço afinçado e atento no sentido de novos, mais amplos empreendimentos. Está nesse caso, para citar um exemplo, a articulação em curso com o National Archives, de Washington, a fim de promover-se a edição de volumes referentes à técnica geral de arquivos.*

*Quanto aos Cadernos de Administração, continua a editá-los o Serviço de Documentação, sob o critério impositivo das próprias características que lhes dita a simples denominação. Semelhantemente, dará curso o Serviço de Documentação à História Administrativa do Brasil, cujos primeiros volumes, em número de três, se acham já agora em vias de lançamento. Ainda o mesmo critério sêco e lúcido dirigirá a tiragem com todo o apuro gráfico de separatas desta Revista que mereçam o destaque especial, pelo valor e utilidade. Encontram-se por igual em fase de lançamento dois trabalhos de pesquisa estatística e análise social, a saber "Os Vencimentos no Serviço Público Federal" e "A Mulher no Serviço Público". Trata-se de volumes iniciais de uma série a elaborar-se sob o mesmo critério objetivo, prático, atual.*

*Não se carece pois dar ênfase ao aspecto seletivo, o qual deve configurar, iniludivelmente, as publicações em pauta, para que estas não se acumulem quantitativamente, sem qualquer preocupação qualitativa. Estarão em curso assim publicações de todo o in-*

*terêsse administrativo, já pelo caráter documental de que se vis-  
tam, já pelas idéias que veiculam.*

*Entre elas contar-se-ão por certo as traduções de livros es-  
trangeiros de interesse e valia, as quais mereçam acolhida pela  
qualidade de quem das mesmas fôr responsável.*

*Por outra, parte, o Serviço de Documentação, mediante ação  
articulada, encetará publicações de interesse específico das divisões  
do D. A. S. P., como sejam Orçamento e Organização, Pessoal, Se-  
leção e Aperfeiçoamento e Cursos de Administração, além dos di-  
versos outros setores departamentais. Aí se inclui também, para  
dar mais um exemplo, a separata do relatório do Escritório Técnico  
da Universidade do Brasil (E. T. U. B.), a ser tirada em seguida  
à publicação inicial pela "Revista do Serviço Público".*

*Antes que um programa, o acima anunciado representa mero  
esfôrço exigido pelo dever, que pesa sôbre cada setor da adminis-  
tração, de alcançar as finalidades para as quais foi criado.*

*Variações Sobre o Tema: Opinião Pública*

RAUL LIMA

A opinião pública está situada numa ciência ainda nova, a psicologia social, oriunda de um movimento de idéias que GABRIEL TARDE provocou e dirigiu, atraindo a atenção sobre as relações entre as duas ordens de fatos: a opinião pública e a multidão. (FERNANDO DE AZEVEDO, *Princípios de Sociologia*).

Apesar de ainda na infância, como acentua GETTELL (RAYMOND G. GETTEL, *História das Idéias Políticas*), a psicologia social, estudando cientificamente os motivos da conduta humana, apurando a importância da opinião pública e apreciando os métodos que influem na sua elaboração, exerceu poderosa influência na evolução das teorias políticas.

ROSS, citado por ARTHUR RAMOS em obra que contém excelente capítulo sobre a matéria, *Introdução à Psicologia Social*, definiu-a como uma "discussão que atrai a atenção geral", distinguindo-a da *opinião preponderante*, assim como TARDE a distinguira da Tradição e da Razão para chegar a este enunciado: "Opinião é um grupo momentâneo e mais ou menos lógico de julgamento que, respondendo a problemas propostos, em dado momento, se acham reproduzidos em numerosos exemplares em pessoas do mesmo país, do mesmo tempo e da mesma sociedade"!

O Santo Padre PIO XII considerou-a "o apanágio de toda sociedade normal", "o eco natural, a ressonância comum, mais ou menos espontânea, dos acontecimentos da situação atual nos seus espíritos e nos seus juízos".

E' a função psicológica do público, dizem os tratadistas; é, para o público, nos tempos modernos, o que a alma é para o corpo.

Acentuam eles a distinção entre a opinião manifestada conjuntamente por um público ou multidão e a opinião pública propriamente dita.

Quanto a primeira, é fruto do ajuntamento, de uma excitação que se generaliza, de um sentimento não raro momentâneo e sem maiores consequências.

A opinião pública é elaborada mediante um processo no qual se inclui, antes de mais nada, o acervo moral de cada povo, sua formação, seus costumes e tradições, suas tendências e aspirações. Instrumento para a implantação ou o fortalecimento de uma ideologia ou reivindicação, a educação, tenha sido ou não usada com esse objetivo, fica sempre fazendo parte daquele patrimônio, próximo ou remoto, daquele *background* espiritual que assegura ou impede o êxito de movimentos constitutivos da opinião coletiva.

Ao contrário das manifestações de uma multidão, a opinião pública se produz através da conversação, da comunicação entre indivíduos, dos debates e das reflexões em comum no seio de pequenos grupos, dos bate-bocas; diríamos, sem receio de proferir uma chulice, que resulta de uma grande corrente de mexericos.

Eis porque — e também graças ao caráter de instantaneidade da comunicação — o rádio se torna um instrumento mais poderoso do que o jornal, pois, no parecer de um especialista, FREDERICK LAWS, educador e crítico britânico, o microfone, impróprio para a oratória popular, é um perfeito veículo de conversa íntima entre locutor e ouvinte.

NAPOLEÃO (*Opiniões Políticas*) perguntava: “Que vem a ser o Governo, se não tem por si a opinião pública?” E ele próprio respondia: “Nada”. Não o entendia assim, porém, para concluir que o governo deveria submeter-se a ela. Insurgia-se contra os que a conduziam, contra o tribunato, que, ao seu ver, não devia existir onde não houvesse um patriciado, em países que ainda não estivessem há muito constituídos.

Embora sejam fáceis de encontrar outras frases suas em que reconhece o valor e a importância da opinião pública, não acompanhou MACHIAVEL nas suas receitas sobre o moral de uma cidade sitiada. Dizia o florentino que um príncipe poderoso e destemido triunfará sempre das dificuldades ora dando aos súditos a esperança de que o mal não durará muito, ora assustando-os com as crueldades do inimigo, ora tomando hábeis medidas de segurança contra os mais turbulentos.

A isso opunha NAPOLEÃO: “O meio mais eficaz ou, melhor, único, é contê-los a todos, empregando o terror; tiranizai-os, e eles não se insurgirão nem ousarão respirar”.

Foi também NAPOLEÃO quem feriu o problema ou a necessidade de distinguir entre multidão, o pronunciamento de determinada porção de massa colocada junto ou em face do Governo, pressionando-o, e a opinião pública nacional.

— “Enquanto me correr o sangue nas veias, não consentirei que os parisienses me ditem leis” — escreveu ele, acrescentando: “Não aceitei o Império por uma decisão da cidade de Paris, que muda de interesses e de opinião duas vezes, por dia, mas pelo voto dos departamentos, do exército e de toda a França”. Problema, êsse, que viria a acutilar o último Imperador do Brasil, vendo alguns milhares de habitantes do Rio de Janeiro, excitados pelo aumento do preço das passagens de bonde a investir contra as grades do Paço de S. Cristóvão, o que arrancou do velho soberano esta reflexão:

“Difícil é a posição de um monarca nesta época de transição. Muito poucas nações estão preparadas para o sistema de governo para que se caminha, e eu decerto poderia ser melhor e mais feliz presidente da República do que imperador constitucional.”

Dir-se-ia que o período de transição, passados 75 anos, ainda não terminou. E, entre parêntesis, a idéia de mudança da capital para o interior ganha força no desejo dos presidentes da república de escaparem às revoluções do vintém ou aumento do preço de cinema, enfim de pressões da opinião pública de grande cidade.

Um filme, de história mais ou menos banal, mostrou-nos, recentemente, interessantes ângulos do problema de opinião pública.

Procurava um técnico em boa apresentação dos indivíduos de grande projeção convencer a um destes, milionário latino-americano, a contratá-lo para evitar má repercussão de atos ou simplesmente da vida do magnata na pátria deste. O milionário latino-americano era tão milionário e tão latino-americano que não se preocupava absolutamente com o problema, pois controlava os instrumentos de opinião pública na republiqueta imaginária, um tanto caricaturada, porém não demasiado longe da realidade.

Outro ângulo do assunto foi mostrado no erro de tática perpetrado pelo referido técnico. Havendo o pai da estrêla assassinado a espôsa, temeu êle o péssimo efeito do caso sôbre o cartaz da artista, pretendendo abafar o episódio; e mais alarmado ainda ficou quando soube que a vedete corra a defender o pai, colocando-se assim frontalmente contra um dos mais sólidos cânones sociais, o do amor materno e a devida reciprocidade. Acontece, porém, que a assassinada era uma perfeita megera, que infernava a vida de todos, e a atitude da estrêla foi aplaudidíssima, muito lhe aumentando a fama, à inteira revelia dos cálculos do especialista de Hollywood.

Eis aí flagrantes ilustrativos do que é opinião pública em hipóteses antagônicas: uma a de vedação da informação, a censura, o contrôle da imprensa exercido pelo totalitarismo econômico; a outra a do uso pleno da evidência dos fatos, a política de céu aberto, de amplo esclarecimento.

\* \* \*

Relacionada com o sentido dinâmico do poder político de um Estado na esfera internacional, a formação da Opinião Pública certamente deve ser encarada como o resultado da grande arma dos tempos modernos, a propaganda.

Eis um terreno melindroso.

Tem razão RAYMOND W. MURRAY (*Introdução à Sociologia*):

“A propaganda pode ser tão útil quão enganosa. Entretanto, como meio de moldar a opinião pública, ela se tornou cada vez mais desonesta e viciosa nos últimos anos. Graças à deformação e à repetição, a propaganda quebra a resistência do homem médio até que, finalmente, êle se apressa a adotar a opinião que, segundo foi levado a crer, é sustentada pela maioria. Como quase todos nós desejamos estar com o grupo, sentimo-nos mal quando defendemos uma opinião que é contrária à daquele, assim como ficamos doentes quando

sofremos a reclusão celular. A propaganda deliberadamente joga com este instinto gregário, e, sobretudo, pela sugestão procura criar em nós determinados moldes de pensamento ou ação."

Alguns autores, referidos por MURRAY, entendem que estamos sendo rapidamente absorvidos por "unidades de multidão", com o pensamento confuso ante a multiplicidade dos meios de difusão de idéias, subordinado às emoções que surgem através do grupo.

Assim, não estaria inteiramente destituído de razão aquele pensador político, GRAHAM WALLAS, no século passado, ao acentuar o fato de a política só em medida muito restrita ser produto da razão consciente.

Entende que, na sua maior parte, é o resultado dum processo subconsciente, integrado pelo hábito e pelo instinto, pela sugestão e pela imitação. Neste aspecto, destaca a importância dos nomes e dos símbolos, dos lemas dos partidos e dos aspectos emotivos dos programas políticos; a arte da política estribar-se-á, unicamente, na formação da opinião, valendo-se de um chamamento deliberado às sugestões afetivas e às conseqüências não-rationais. Em resumo: as grandes decisões políticas não representam uma vontade geral, produto da razão e do pensamento definido e ordenado, mas antes dum conjunto de impulsos, interferências, hábitos e preconceitos.

Não há, porém, como recusar-nos a admitir a utilização de um instrumento que está sendo manejado, desta ou daquela maneira, com maiores ou menores limitações em face da ética, dentro de princípios democráticos ou do esquema totalitário, no mundo que acabou se sair de uma experiência esmagadora e definitiva.

Esse problema e tudo quanto êle implica em relação às técnicas da propaganda política são o conteúdo de um livrinho, o de JEAN-MARIE DOMENACH, que se acha demasiado vulgarizado para que seja necessário ocupar-me extensamente das idéias e dos roteiros nêle traçados. Não poderei deixar de fazê-lo de algum modo, mas, antes, desejo, acentuar alguns aspectos particulares e ilustrativos da participação dos órgãos de divulgação num país livre.

O grande ROOSEVELT, referindo-se à liberdade de imprensa, enfatizou, num dos seus discursos:

"Afianço que nenhum homem ou mulher de bom-senso acredita que esta liberdade tenha sido restringido ou ameaçada, ou que venha a ser. A influência da palavra imprensa dependerá sempre de sua veracidade, e a nação pode sem perigo confiar na sábia discriminação de um público leitor que, com o aumento da educação geral, está habilitado para separar a verdade da ficção. A democracia representativa jamais tolerará que, por uma ordem do governo, sejam suprimidas notícias verdadeiras."

ROOSEVELT, havendo tido contra sua dupla candidatura a maioria da grande imprensa norte-americana, podia bem afirmar as duas coisas: a liberdade de que ela desfrutava e a reação do povo deixando de segui-la.

Fizera ela bom uso dessa liberdade? Os comunistas chegam a construir um sofisma segundo o qual o jornalista democrático é menos livre do que os soviéticos pois é prisioneiro de uma série de interesses quer da grande empresa, quer da simples condição industrial e lucrativa do jornal, quer dos baixos interesses dos aventureiros donos de pasquins.

JOHN DEWEY (*Liberdade e Cultura*) foi um que soube apontar não serem os inimigos da liberdade de imprensa apenas a censura e o controle do Governo, mencionando a existência de causas não políticas, e o pesado ônus cobrado pelos fatores econômicos.

O problema foi apreciado, recentemente, em admirável e corajosa oração de sapiência do Reverendo ALVARO VIEIRA DE MADUREIRA, licenciado em Teologia pela Universidade de Roma e professor do Seminário Maior do Porto, que disse:

“Ninguém ignora, por outro lado, que no mundo da Imprensa, — como aliás, mais ou menos, em todas as profissões — existe uma escumalha perigosa, mercantilista, sem escrúpulos de qualquer espécie, que apenas causa males à humanidade. Ninguém o nega. Os próprios jornalistas católicos, como notou PIO XII, ao falar em 12 de maio de 1953 aos membros da Associação dos Jornalistas estrangeiros, de Roma, estão sujeitos a graves e múltiplas tentações, tanto da parte dos partidos políticos, como das empresas em que trabalham, como ainda “da opinião pública, ou, mais exatamente, das opiniões do público, que o jornalista não pode seguir sem reservas, ele que precisamente as deve ajustar à verdade e ao direito, e, conseqüentemente, purificar e guiar.”

Contestação que não tem cabimento é a que incide sobre a existência de opinião pública neste ou naquele país. Existe sempre, no mínimo certo número de idéias, de sentimentos, de tendências que constituem opinião pública em estado latente, suscetível de atuar, capaz de manifestar-se desde que surjam causas provocadoras ou seja escorvada pela propaganda.

Se é contestável a tese de que cada povo tem o governo que merece, pois a verdade é que muitos governos constituem pesadas injustiças sobre os povos que não têm meios de evitá-los, é defensável a afirmativa de que a qualidade de um jornal depende mais de quem o lê do que de quem o redige. Quem o justifica é FRANCIS WILLIAMS, publicista inglês, em órgão de divulgação da UNESCO — Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura — esclarecendo o seguinte: “Mesmo no país em que os jornais são teoricamente livres, e onde os princípios democráticos são inscritos na Constituição, a opinião pública nem sempre está disposta a aceitar — e com mais forte razão a exigir — noticiários fiéis e imparciais ou comentários objetivos. Nos países politicamente pouco desenvolvidos, onde a instrução é pouco difundida, a opinião pública, mesmo se favorável em princípio à liberdade da imprensa, não se empenha em ter uma imprensa consciente de suas responsabilidades”. E acrescenta: “Nessas condições, um jornal arrisca-se a não poder

sobreviver e manter seus leitores salvo renunciando a assumir as responsabilidades que lhe incumbem”.

Por mais idealista que seja a direção de um jornal, e ainda mesmo que renuncie à disputa dos recursos indispensáveis à sustentação da atividade industrial, em vista de possuí-los em outra origem, não pode deixar de acomodar-se a certas exigências do público, — sob pena de, apesar daquela situação de absoluta independência, não alcançar êsse mesmo público para doutriná-lo, bem servi-lo, servir a Nação.

Assim, por exemplo, em relação à conjuntura econômica. A imprensa orientada patrioticamente deve combater a inflação, pregar a poupança de divisas, e em geral os grandes jornais o fazem. Mas o fazem sem coerência, agindo corretamente em relação a alguns aspectos e a outros não.

Combate-se a alta dos preços, os órgãos mais independentes atacam, mesmo duramente, o comércio, os órgãos de controle; mas quando se trata de aumentar salários, uma das causas daquela alta, os leitores — na grande maioria pertencente à classe de assalariados — querem defesa das suas reivindicações.

Além de tudo, vivendo da propaganda comercial, da expansão das vendas, a imprensa é por natureza instrumento inflacionário. Por mais que seus columnistas puguem remédio para a crise, os anúncios serão sempre convites para agravá-la.

O que ficou dito em relação à imprensa, de modo geral, aplica-se igualmente ao rádio — até onde vai a liberdade, mais restrita, de que êste goza — ao cinema, ao próprio teatro popular que é um elemento nada desprezível de formação da opinião.

Nada disto, porém, nos levará à preferência pelo dirigismo, baseado na censura e outros métodos que tornaram famoso o Dr. GOEBBELS, para quem as massas são um material informe, somente nas mãos dos artistas políticos adquirindo forma de povo e êste se transformando em nação.

PIO XII, a cuja percuciência e sabedoria não escapa nenhum dos problemas do mundo contemporâneo, sentenciou: “Abafar (a opinião) dos cidadãos, reduzi-la ao silêncio forçado, é, aos olhos de todos os cristãos um atentado ao direito natural do homem, uma violação da ordem do mundo, como Deus estabeleceu”.

Acreditamos na formação da opinião pública para integração do poder político como resultado da osmose de elites e massas, mediante o emprêgo amplo da informação, do esclarecimento e sustentação de uma política firme e de interesse geral.

\* \* \*

E’ verdade que muito tem sido salientado o fato de que “as elites nem sempre são a parte da sociedade que mais nitidamente apreende os interesses vitais da sociedade”, ocorrendo assim atrasarem-se em relação às massas. Per-

dem, dêsse modo, a sua capacidade de influência na formação da opinião pública, sua tarefa inegável.

Entretanto, êste é um ponto sôbre o qual convém nos determos com algum vagar. Podemos distinguir, entre as elites, a que o é pela sua condição dirigente, a que o é pela formação intelectual e pelas características morais, a que o é pela ação de liderança, a que o é pelo idealismo.

Ora, veremos então elites capazes de interpretar os sentimentos das massas, seguramente muito mais identificadas com elas do que outras, às quais falta o sentido ético de elite mas que se tornaram depositárias da confiança daquelas massas.

Verifica-se, assim, em determinadas circunstâncias, um divórcio incompreensível e injustificável onde não há antagonismo de interesses nem de tendências. Será o caso em que uma elite, animada pelos melhores sentimentos, proscrita da direção do Estado, não se faça entender pelas massas inclinadas para a demagogia e afeitas à superficialidade e falsidade de soluções imediatistas. Aí não há atraso da elite, verdadeira elite na hipótese figurada, ou tendência para considerar interesses próprios que se contradigam com interesses da sociedade a que pertencem; antes há uma profunda, natural porém secreta e impercebida comunhão de tais interesses.

Como entender, por exemplo, que não se engajem as massas numa luta contra a corrupção, associando-se à elite que a combate em vez de seguir à suposta elite que a pratica? Entretanto tais fenômenos ocorrem e iremos ver que se trata de faltar à primeira a pugnacidade necessária, o uso da propaganda, pois mesmo a verdade, para sobreviver, não é suficiente conservá-la no coração de alguns iniciados, como adverte DOMENACH.

“A verdade precisa de um clima para existir e conquistar. Seria vão crer que se pudesse criar-lhe um tal clima, um tal campo de fôrça, num século em que todos os problemas se collocam em termos de massa, sem recorrer ao poderio da propaganda.”

Uma propaganda de ideais, de objetivos, de uma política de segurança nacional, é tarefa que incumbe por igual ao Estado democrático.

Decerto se distinguirá ela pela natureza dos métodos, sendo mister mesmo que se processe antes através de líderes, de participantes e influentes na formação da opinião pública e não meramente por intermédio dos órgãos governamentais.

Tanto quanto a formação da opinião pública, a manutenção de sua estabilidade é problema desafiante, dada a rapidez das comunicações.

Já observou o Padre WILFRED PARSONS, S. J., que no mundo moderno as idéias não têm tempo de germinar. E comenta:

“Logo que um sistema de pensamentos começa a mover-se e a viver dentro de nós é imediatamente substituído por outro, insidiosamente semelhante e tremendamente diverso. Outrora, os homens pertenciam a escolas

de pensamento. Submetiam-se a uma corrente fixa de sugestões que por fim ocupava todos os espaços de suas consciências. As outras idéias não tinham tempo de alcançá-los e quando isto acontecia, o processo de desalojar as antigas efetuava-se lentamente. Hoje, o mundo pertence a tôdas as escolas de pensamento. Logo que se adota uma idéia — que em geral não é uma idéia e sim a aplicação de uma idéia — outra pula do jornal, do rádio ou do cinema e senta-se ao lado da anterior. O resultado é que nossos espíritos não são um apontada por outrem como “a morte da Verdade pelo Número”. Diz êle que: “Na sua vigência, o govêrno identifica-se com partido, o Estado alheia-se ticos”, chega a conclusões desalentadoras sôbre a democracia opinativa, já apontada por outrem como “a morte da Verdade pelo Número”. Diz êle que:

“Na sua vigência, o govêrno identifica-se com partido, o Estado alheia-se dos grandes problemas nacionais, os caprichos de uma opinião que flutua como cana ao vento, é que marcam as soluções, é que orientam e desorientam como bem lhes apetece. Na Democracia opinativa, os governantes não mandam por direito própria; a máquina estadual limita-se a vigiar as atividades particulares, sem as dirigir ou subordinar ao bem-comum; a assembléia legislativa discute, mas pouco governa.”

ELIEL C. BALLESTER, em seu ensaio sôbre a liberdade de imprensa (*Derecho de Prensa*, Buenos Aires, 1947) aponta exemplos de referência à opinião pública até mesmo na Constituição de um ou outro país. E' o caso da Irlanda, onde se declara “a educação da opinião pública, matéria de grave importância para o bem comum”.

Mas é o caso principalmente de Portugal, cuja atual Constituição, no artigo 8.º, § 2.º, estabelece que “se regulará mediante leis especiais o exercício da liberdade de expressão do pensamento... devendo-se... impedir e reprimir a perversão da opinião pública em sua função de fôrça social...” Mais ainda, segundo o autor citado, dispõe o artigo 22: “A opinião pública será um elemento fundamental da política e da administração do país, correspondendo ao Estado defendê-la de todos os fatores que a desorientam perante a verdade, a justiça, a boa administração e o bem comum”.

Ao ver de SILVA DIAS, “o mundo anda à procura de uma fórmula de conciliação da Democracia política com a eficiência dos Governos e com a transformação orgânica da sociedade”. Aí estão, talvez, para demonstrá-lo as limitações que a liberdade de imprensa vem sofrendo também em quase todos os países não totalitários do mundo, como observa o relatório do Instituto Internacional da Imprensa, do período 1954-1955.

Segundo êsse relatório, o mais generalizado pretexto para as nações reduzirem a liberdade de imprensa é em nome da segurança, não havendo dúvida de que é essa uma das conseqüências da “guerra fria”. Novas medidas foram adotadas contra jornais acusados de atacar “os interesses nacionais” ou “o prestígio nacional”, assim como — e aí vai o caminho para todos os abusos — existe uma tendência para proteger as personalidades do Govêrno “contra as críticas da imprensa”.

O relatório não disfarça a gravidade do fato de aparecerem novas formas de pressões do Governo em países democráticos por tradição e que têm uma longa história de liberdade e vida parlamentar, como a França e a Austrália.

Num sistema de liberdade de manifestação do pensamento, a única arma que se afigura eficaz é mesmo a da ampla informação, oportuna e exata, a propaganda dos fatos. E não é fácil tarefa o realizá-la, quando os instrumentos de difusão têm a faculdade de reduzir a importância dos acontecimentos saudáveis e positivos e enfatizar os negativos, quando não mesmo de deturpar.

Externamente, a dificuldade se extrema, pois as informações que nutrem a imprensa mundial são manipuladas por agências de sindicatos que fazem largo uso de restrições mentais e de expedientes próprios do ofício, segundo os quais a opinião internacional é trabalhada em favor ou contra determinado país, segundo convenha aos interesses dos grupos econômicos ou dos países a que estejam ligados aquêle sindicato.

Para se ter uma idéia dos instrumentos dessa imensa rede de comunicações, aqui estão algumas estatísticas elaboradas pela UNESCO, quanto aos países estrangeiros, e pelos órgãos do I.B.G.E. em relação ao Brasil.

IMPrensa DIÁRIA

P A Í S	DIÁRIOS	TIRAGEM TOTAL	Nº. DE EXEMPLARES POR DIA E POR 1.000 HABITANTES	Nº. DE CIDADES EM QUE HÁ DIÁRIOS
Brasil.....	254	3 373 500	60	73
Argentina.....	180	3 460 000	209	88
Bolívia.....	9	56 000	14	3
Chile.....	39	456 000	80	23
Colômbia.....	37	600 000	55	12
México.....	98	1 185 000	48	41
Peru.....	41	320 000	39	23
Venezuela.....	29	300 000	65	—
E. Unidos.....	1 780	52 845 550	354	—
Alemanha.....	162	16 500 000	238	—
França.....	164	10 650 000	259	70
Reino Unido.....	121	30 000 000	596	66

O número de diários no Brasil, 254, é relativamente elevado, ultrapassando o de todos os países mencionados no quadro acima, exceto os Estados Unidos. Em vista, porém, da baixa tiragem da grande maioria dos nossos jornais, o número de exemplares editados por dia é baixo. Resulta dessa baixa tiragem que o número médio de exemplares por dia e por 1000 habitantes é apenas de 60, enquanto na Argentina sobe a 209, nos Estados Unidos a 354, na Alemanha a 238, na França a 259 e no Reino Unido a 596.

Essa baixa proporção de exemplares por 1000 habitantes (60) é, principalmente, uma consequência da extensão do analfabetismo no país. De acordo com o censo demográfico de 1950, entre os 43.573.517 habitantes em idade de 5 anos e mais sabiam ler e escrever somente 18.588.722, isto é 42,66%. Estima-se, assim, que o número médio de exemplares por dia e

por 1000 alfabetizados é de cerca de 165 a 170. Essa proporção é muito baixa, revelando que além do analfabetismo há outras causas que restringem a circulação dos periódicos.

### RADIODIFUSÃO

P A Í S	NÚMERO DE RECEPTORES	NÚMERO DE RECEPTORES POR 1.000 HABITANTES
Brasil.....	2 500 000	51
Argentina.....	1 500 000	90
Bolívia.....	150 000	38
Chile.....	550 000	96
Colômbia.....	500 000	45
México.....	750 000	31
Peru.....	600 000	73
Venezuela.....	200 000	43
Estados Unidos.....	92 500 000	620
Alemanha.....	11 592 000	167
França.....	7 400 000	179
Reino Unido.....	12 270 000	244

O Brasil possui um número de receptores maior do que o de cada um dos países latino-americanos; a Argentina, com 1.500.000 receptores aparece em 2.º lugar. Levando-se em consideração, entretanto, a grandeza de nossa população, verifica-se que o número de receptores no país é relativamente baixo, correspondendo 51 aparelhos a cada 1000 habitantes, enquanto na Argentina a proporção é de 90, no Chile de 96 e no Peru de 73. Êsses dados, porém, talvez não representem exatamente a situação, dada a conhecida evasão dos registros, nesse particular.

\* \* \*

Afora o que ficou exposto, é óbvio que o processo de influência sobre opinião pública varia de país para país, não havendo como estabelecer regras ou receitas de aplicação geral.

Há que levar em conta, em primeiro lugar, o regime político vigente, quer no próprio Estado, para fins internos, quer, no âmbito externo, no país sobre cuja opinião se quer atuar.

Do mesmo modo, aquela utilização tem de ser precedida de um conhecimento seguro das características culturais da população sobre a qual se vai influir. Tais sejam as condições — econômicas, educacionais, sociais — tais serão os meios a empregar.

Não se pode confiar demasiado em impressões para uma coletividade escassamente alfabetizada, nem na radiodifusão onde são raros os receptores.

Dar-se-ia aquilo que EÇA DE QUEIROZ caricaturou a propósito de movimento de "madrinhas de guerra". Disse êle que tal movimento partia de dois pressupostos falsos: o de que as senhoras sabiam escrever e o de que os soldados sabiam ler.

Uma demonstração ilustrativa sôbre a peculiaridade dos recursos a empregar para a formação ou mobilização da opinião pública é oferecida, no Brasil, quando se tem de realizar o censo geral da população, para vencer a desconfiança dos campônios, agravada com a semelhança que vêem entre recenseamento e recrutamento. Essa desconfiança tem chegado a produzir verdadeiro pânico em algumas zonas, tendo sido registrado o caso de suicídio de uma pobre mãe ao verificar que haviam falhado seus esforços para que o filho não fôsse recenseado. Essas e outras circunstâncias têm levado as autoridades censitárias a empregar, como um dos instrumentos de penetração mais seguros, a chamada literatura de cordel, os livrinhos de versos, a poesia improvisada dos cantadores nas feiras, com ingredientes de misticismo e a colocação das finalidades do grande inquérito decenal em têrmos acessíveis aos mais rudes.

Os meios de atuar para formar e manter a opinião pública são, como se sabe, a censura, ou contrôle negativo, e a propaganda, contrôle positivo.

A história registra os antecedentes do exercício da censura pela Igreja e depois pelo Estado, destacando, no passado, a que culminou no movimento da Revolução Francesa, a que se exerceu no período napoleônico, a que acompanhou o desenvolvimento do império alemão sob Bismarck. E os tratadistas acentuam que as crises político-sociais, as crises de transição não são juguladas sem rigorosa censura.

Negação absurda do direito — com tendência a aceitação universal — de acesso à informação, constrangimento incompatível com os princípios democráticos, é uma consequência imperiosa em situações críticas, em hipótese de guerra. Então é exercida não somente em relação às notícias e aos comentários de fatos e assuntos internos como sôbre as informações procedentes do exterior ou destinadas ao estrangeiro.

Ao lado dela, nas fases de exacerbação do contrôle da opinião pública, empenha-se o Estado na propaganda — processo psicológico positivo, criador — dirigida igualmente a todos os níveis da organização social e por todos os meios também empregados pela censura.

A técnica da propaganda constitui hoje uma especialização e, na última guerra, adquiriu tal importância e tanto se enriqueceu, que parecem obsoletos e ingênuos aquêles princípios ou leis e as regras que estabeleceu KNIGHT DUNLAP, num livro de 1935 *Civilized Life*, citado por ARTUR RAMOS.

DOMENACH entende mesmo que a propaganda política não é uma ciência condensável em fórmulas. Prefere êle apontar algumas regras de uso, deduzidas, a título de indicação, da história recente.

São elas:

- Lei da simplificação e do inimigo único
- Lei de ampliação e desfiguração
- Lei de orquestração
- Lei de transfusão
- Lei da unanimidade e do contágio.

A descrição da fisiologia, se assim podemos dizer, ou do mecanismo dessas leis revela-nos traços da ciência e arte do cinismo, mas, ai do Estado que no mundo instável dos nossos dias não estiver preparado para empregá-las, ou, sobretudo, se não as conhecer suficientemente bem para defender-se dos que a praticam.

Daí, as fórmulas da contrapropaganda, tão necessária ante a atividade com que, valendo-se das franquias democráticas, quantos, em diferentes partes do mundo, agem a serviço do totalitarismo soviético. São elas, ainda segundo DOMENACH:

- 1.º) Assinalar os termos do adversário.
- 2.º) Atacar os pontos fracos.
- 3.º) Jamais atacar frontalmente a propaganda adversária quando for poderosa.
- 4.º) Atacar e desconsiderar o adversário.
- 5.º) Colocar a propaganda do adversário em contradição com os fatos.
- 6.º) Ridicularizar o adversário.
- 7.º) Fazer predominar seu "clima de força".

Para cada uma das leis da propaganda há uma demonstração ilustrativa, que nos colocaria diante de fatos muito do nosso conhecimento. Quando, a propósito da "unanimidade e do contágio", vemos a narração de GALLUP dos três alfaiates de Londres que se dirigiram ao rei dizendo "Nós, o povo inglês", imediatamente nos recordamos dos freqüentes expedientes de quatro "gatos pingados" que, por exemplo, protestam, "em nome do povo", contra uma decisão da O.N.U. inconveniente aos interesses russos. Constituirá sempre um problema adicional para a segurança de todo país o desfazer os efeitos do persistente trabalho de erosão política e social resultado da sistemática propaganda comunista.

A lição do que se passou na França é sempre lembrada como das mais incisivas. Ainda há pouco, o fez um historiador militar. A. GOUTARD, nas páginas de *Le Figaro Littéraire*, citando um alemão, WALTER GOERLITZ: "A propaganda contra a guerra feita pelo partido comunista francês se combinava com a campanha empreendida pelas novas unidades alemãs de propaganda para solapar a moral do exército francês. Os aviões alemães jogavam boletins reproduzindo o discurso de Molotov que lançara a responsabilidade da guerra sobre os capitalistas e os "provocadores de guerra" franceses e ingleses. Uma torrente de jornais, boletins, cartas, volantes, etc., era despejada

sôbre os soldados franceses da Linha Maginot, pondo em debate a questão de saber se valia a pena "morrer por Dantzig" ou pelos ingleses. Essa forma de guerra provinha de uma idéia cara a Hitler, era sua filha espiritual e pessoal". Acrescenta GOUTARD que a essa propaganda impressa se juntava a propaganda por alto-falantes, por cartazes e mesmo por equipes de fraternização que atravessavam o Reno em barcos para entregar a domicílio os discursos de paz do Führer naquele triste período que ficou conhecido como *la drôle de guerre*.

O contrôle da opinião pública ou o exercício de uma acentuada atuação sôbre ela exige organização, meios poderosos, seguro conhecimento dos fatos que podem alimentá-la e da situação dos setores de opinião diretamente visados.

São êstes abertos as influências diversas, sobretudo a que resulta de decisões governamentais, de tal sorte que, se estas entram em choque com a propaganda, esta pode ser condenada ao fracasso.

Eis porque cumpre reiterar que a melhor propaganda, a realmente compatível com o sistema democrático, o meio mais positivo de formar opinião pública, é a difusão de fatos, é a definição de uma política precisa, a explicação e a justificativa dessa política que, por isso mesmo, não pode contradizer-se.

ALFRED SAUVY, grande demógrafo, sustenta a necessidade de manter-se sempre o povo a par dos negócios de Estado, em vez de praticarem os governos a política segundo o conceito irônico de VALÉRY, como arte "de impedir que nos envolvamos naquilo que nos diz respeito".

## *Raízes da Moderna Teoria Administrativa*

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich

### A ATITUDE MECANICISTA: TAYLOR

UMA análise, embora breve, das modernas teorias administrativas exige, preliminarmente, um retrospecto de teorias administrativas já consideradas clássicas e mesmo de certos aspectos do Taylorismo.

De um modo geral, não se inclui o Taylorismo entre as teorias administrativas. TAYLOR e seus discípulos são principalmente estudados como os autores de "métodos" e não de "princípios".

Quer-nos parecer, porém, que a obra destes clássicos também influuiu decisivamente na teoria administrativa. Preliminarmente, a TAYLOR deve-se a primeira enunciação clara dos princípios da divisão do trabalho e da especialização, (1) bem como da delegação de competência. (2) Por outro lado, foi a organização ou supervisão funcional (3) de TAYLOR que, pela primeira vez, ousou enfrentar o princípio bíblico da unidade de comando, provocando uma das maiores celeumas de que há notícia na evolução das teorias administrativas. (4)

Além dessas contribuições marcantes para o progresso da Administração, o Taylorismo tem uma característica importante para o estudo que nos propusemos fazer: TAYLOR partiu da unidade menor para a unidade maior, isto é, analisou o trabalho de baixo para cima, começando da unidade primária da organização: o cargo. Focalizou êle o trabalho individual, decompondo-o em tarefas, estas em operações que finalmente se subdividiam em movimentos. Assim, organizou os movimentos, ordenou as operações, reconstituiu as tarefas e as agrupou em cargos; com base nestes, organizou setores, que por sua vez deram origem a seções, divisões e departamentos, sucessivamente, (5)

---

(1) *The Principles of Scientific Management*, in "Scientific Management" p. 38, publicado por Harpers and Brothers.

(2) Chamado por TAYLOR de "princípio da exceção", *Shop Management*, in "Scientific Management", p. 126.

(3) *Ibid.*, pp. 99-100.

(4) Ver, por exemplo: HENRY FAYOL, *General and Industrial Management*, London 1947, p. 69; LUTHER GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, in "Papers on the Science of Administration", GULICK e URWICK, p. 9; P. 166; HERBERT SIMON, *Administrative Behavior*, pp. 23-25.

(5) "Scientific Management", publicado por Harpers and Brothers, 1947.

Esta característica da obra de TAYLOR encerra, ao mesmo tempo, seu maior mérito e sua maior limitação. Seu maior mérito, porque constitui a primeira tentativa de metodização do trabalho. Foi TAYLOR o primeiro autor consciente de uma análise do cargo, inclusive dos tempos e movimentos. Foi quem primeiro adotou uma atitude metódica em relação ao estudo da unidade fundamental de uma organização — o cargo — e, com a mesma atitude, prosseguiu na construção dos demais degraus da escala hierárquica.

Mas, ao mesmo tempo, TAYLOR como que esquecia o trabalhador. Preocupado com o cargo em si mesmo e com sua articulação na engrenagem industrial ou administrativa, individualizava êle cada unidade do trabalho em termos de suas relações com os objetos de trabalho e as demais unidades. Suas atenções se concentravam principalmente no trabalho e secundariamente no trabalhador. E mesmo quando parecia focalizar o trabalhador, era para considerá-lo mais como um agente de produção do que como um ser vivente e essencialmente social, incapaz de confinar-se nos estreitos limites de uma especificação de cargo. Daí poder-se dizer que é o Taylorismo uma concepção mecanicista do trabalho.

#### A ATITUDE NORMATIVA: FAYOL, GULICK, MOONEY E URWICK

A escola Fayoliana partiu de um ângulo oposto ao do Taylorismo. FAYOL, seus adeptos e seguidores, concentraram suas atenções no estudo da forma e estrutura da organização, e das interrelações estruturais, partindo, sempre do tópo para a base, de cima para baixo, (6) isto é, considerando a organização como “um sistema de subdivisão da empresa sob o seu chefe”. (7)

A escola Fayoliana é nitidamente prescritiva: formula e apresenta princípios, ou seja, verdades fundamentais nas quais outras verdades se baseiam. Tanto FAYOL como GULICK, URWICK e MOONEY — os principais componentes deste grupo — acreditam que tais princípios sejam de aplicação generalizada e generalizável. Nas palavras de DWIGHT WALDO, tendem tais mestres “a acentuar o poder da razão humana para dominar os fatos das relações entre os indivíduos e para manipular essas relações dentro de moldes logicamente estabelecidos para a consecução de objetivos pré-determinados”. (8)

Os princípios enunciados por este grupo pretendem, por exemplo, nortear respostas às seguintes perguntas:

- como organizar?
- como dividir o trabalho — quer na base de autoridade e responsabilidade, quer na base de diferenciação de funções?
- até que ponto dividir o trabalho?
- como coordenar o trabalho?

---

(6) Ver, a respeito, a opinião de DWIGHT WALDO, *Ideas and Issues in Public Administration*, p. 103.

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

(8) *Op. cit.*, p. 103.

Numa tentativa de sistematização e harmonização dos princípios formulados por êste grupo, poderíamos obter o seguinte esquema, (9) partindo dos princípios fundamentais da “divisão do trabalho” e da “coordenação”, aos quais todos aquêles autores se referem:

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE ADMINISTRAÇÃO	DIVISÃO DO TRABALHO  (FAYOL, GULICK, URWICK)	Horizontalmente, (Urwick) ou em camadas horizontais, de acôrdo com a gradação de autoridade e responsabilidade.  (a “hierarquia de FAYOL, o princípio “escalar” de MOONEY)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. princípio da “autoridade” (FAYOL, “o direito de emitir ordens e o poder de se fazer obedecido”);</li> <li>2. princípio da “delegação”, (MOONEY: “a atribuição de uma autoridade específica a alguém por uma autoridade maior”);</li> <li>3. princípio da “unidade de comando” (FAYOL e GULICK — FAYOL: “para qualquer ação, um empregado deve receber ordens de um único superior”; GULICK: “apenas confusão resulta de comando múltiplo”);</li> <li>4. princípio da centralização (FAYOL: “o grau de centralização depende da capacidade moral, física e intelectual do chefe”);</li> <li>5. princípio da descentralização — princípio da responsabilidade proporcional à autoridade — (SECKLER — HUDSON) “autoridade correspondente à responsabilidade deve ser delegada e localizada tão perto quanto possível do ponto onde as operações são executadas”.</li> </ol>
	COORDENAÇÃO (FAYOL, MOONEY e GULICK)	Verticalmente, (Urwick) de acôrdo com a diferenciação entre espécies de trabalho (o princípio da “especialização”, de FAYOL; da “homogeneidade”, de GULICK; “funcional”, de MOONEY)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. departamentalização por:           <ol style="list-style-type: none"> <li>a) propósito ou objetivo (GULICK), ou “subjective method” (URWICK);</li> <li>b) processo ou técnica (GULICK), ou “serial method” (URWICK);</li> <li>c) clientela ou material (GULICK), ou “unitarian method” (URWICK);</li> <li>d) área (GULICK), ou “unitarian method” (URWICK);</li> </ol> </li> <li>2. funções determinativas, aplicativas e interpretativas (MOONEY);</li> <li>3. alcance do controle (GULICK, URWICK, GRACUNAS, NILES).</li> </ol>

Como se vê, os princípios da escola Fayoliana formam uma teoria de organização bastante clara, se bem que nem sempre nitidamente coerente. De todos os pensadores dêste grupo, FAYOL se destaca como o pioneiro inigualado em originalidade de concepção e audácia inovadora. Seus “princípios”, entretanto, carecem de apresentação metódica. Algumas vêzes é êle enfático e até dogmático, especialmente na fase final de sua longa vida.

GULICK, ao contrário, é metódico, lógico e raramente dogmático. Prosseguiu na mesma linha traçada por FAYOL, e seu trabalho constitui um brilhante complemento à obra do mestre francês.

Parece que MOONEY ignorava a contribuição de FAYOL à teoria administrativa quando, em colaboração com ALAN REILEY, publicou seu livro

(9) Êste esquema é original da autora dêste trabalho.

*Onward Industry*, em 1929, mais tarde revisto e publicado (1939) sob o título *Princípios de Organização*. (10) Entretanto, é grande a afinidade de suas idéias com as de FAYOL, do ponto de vista da teoria de organização.

Quanto a URWICK, raramente se apresenta como inovador, mas é um divulgador excepcional. (11) Às vezes, entretanto, sacrifica o conteúdo à forma, no afã de conseguir uma rigorosa ordenação de princípios.

As principais críticas formuladas a este grupo resultam de sua rígida devoção ao que DWIGHT WALDO denominou de "racionalismo". Encarando a organização como um "problema técnico", a escola Fayoliana procurou resolver tal problema de acordo com generalizações extraídas da análise das organizações humanas através dos tempos, ao invés de procurar soluções individuais que atentem para as peculiaridades das pessoas que "vivem" em determinada organização durante determinada época. (12) Daí ter EARL LATHAM dito que grande parte da teoria administrativa desta escola "é abstrata e formalista; é metáfora, em vez de ciência". (13)

#### CONTRIBUIÇÕES DA PSICOLOGIA

As modernas teorias administrativas representam, em grande parte, uma reação tanto ao *mecanicismo* Taylorista como ao *racionalismo* Fayoliano. Objetivam, por assim dizer, o alcance do *realismo* em teoria administrativa.

Para este fim, foram os estudiosos da administração buscar o auxílio de outras ciências sociais, já em fase de evolução mais adiantada que a administração: a psicologia e a sociologia.

Podemos dizer que as modernas teorias administrativas começam a definir-se com as observações colhidas nas experiências da Fábrica Hawthorne, da Western Electric, iniciadas em 1923 e prolongadas até 1939. (14) Aproximadamente à mesma época, efetuou MARY PARKER FOLLETT as primeiras tentativas de análise da administração sob o ponto de vista da motivação dos indivíduos que a constituem. (15)

Tanto os psicólogos como os sociólogos da administração se interessam mais pela organização em funcionamento do que por seus aspectos estruturais. Enfocam o aspecto dinâmico da organização, em contraste com as concepções fundamentalmente estáticas dos Tayloristas e Fayolianos. Para os psicólogos e sociólogos da administração, a organização é uma força viva,

---

(10) Na edição revista dos "Princípios de Organização", publicada em 1947, somente MOONEY figura como autor.

(11) Ver, por exemplo, *The Elements of Administration*.

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

(13) *Hierarchy and Hieratics*, in "Ideas and Issues in Public Administration", DWIGHT WALDO, editor, p. 109.

(14) Ver, por exemplo, *Management, and morale*, de F. ROTH LISBERGER.

(15) Ver *Dynamic Administration*, "The Collected Papers of Mary Follett", editado por METCALF e URWICK.

fluída e em movimento, porque engloba um conjunto de pessoas que reagem e respondem a estímulos que não podem ser definidos com precisão absoluta. (16)

MARY FOLLETT acreditava que os problemas de govêrno, administração e organização são, fundamentalmente, problemas de relações humanas: cada ser humano — embora essencialmente diferente de todo outro ser humano — está êle ligado por um fator genérico comum no que refere à reação humana a situações semelhantes. Conseqüentemente, pensava MARY FOLLETT que seria possível a formulação de princípios de administração baseados nesse mínimo de similitude, e que tais princípios deveriam ser procurados e aplicados sempre que fôsse necessário organizar-se o esforço humano para a consecução de um objetivo comum. (17).

Na formulação dêsses princípios, orientou-se MARY FOLLETT pelas seguintes idéias fundamentais:

— o “contrôle” está se tornando cada vez menos pessoal, transformando-se de “contrôle de homens” em “contrôle de fatos”;

— o “contrôle” tende a ser uma “interpenetração de controle” e não uma “superposição de controles”. (18)

Donde chegou aos princípios que preconizam:

— a coordenação pelo contato direto das pessoas responsáveis;

— a coordenação nas primeiras fases;

— a coordenação como relacionamento recíproco de todos os fatores de uma situação;

— a coordenação como um processo contínuo. (19)

Outra interessante contribuição de MARY FOLLETT consistiu no estudo dos métodos de resolver conflito: o domínio ou coação, a conciliação e a integração. O domínio ou coação — método segundo o qual o poder se exerce de cima para baixo, inflexivelmente — é a maneira mais primária de se resolver um conflito, e a mais fácil, também, se apenas pensarmos “a curto prazo”. Já a conciliação, como a própria palavra indica, procura a harmonia através de concessões recíprocas dos agentes envolvidos no conflito. É, por muitos, considerada a melhor maneira de resolver conflitos, opinião da qual não compartilha MARY FOLLETT, por considerar que ninguém gosta de fazer concessões. Daí, aconselhar a “integração”, que define como uma solução em que nenhuma das partes sacrifique algo, mas em que ambas encontrem seu lugar. (20)

---

(16) SECKLER-HUDSON, CATHERINE, *The Principles of Organization*, no livro *Processes of Organization and Management*, p. 39.

(17) FOLLETT, MARY P., *Dynamic Administration*, p. 24-25.

(18) *Ibid.*, p. 295-296.

(19) *Ibid.*, p. 297.

(20) *Ibid.*, p. 35 a 35 e 49. (a propósito convém salientar que MARY FOLLETT, além de aconselhar a “integração”, deu, nestas páginas, uma série de conselhos sôbre como atingir essa solução ideal).

Ainda é a MARY FOLLETT que se deve a classificação das maneiras de exercício do poder, conhecida como "poder sôbre" e "poder com", isto é:

— "poder sôbre": coação, domínio, poder de uma pessoa ou um grupo sôbre outra pessoa ou grupo;

— "poder com": poder atingido conjuntamente, poder co-ativo, não coercitivo. (21)

#### CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA

As experiências realizadas na Fábrica Hawthorne constituem o marco fundamental da hoje denominada "ciência das relações humanas", cujo impacto sôbre a administração fortaleceu, reforçou e ampliou o movimento humanizador da organização, que se vinha esboçando com MARY FOLLETT, ELTON MAYO, ROETHLISBERGER, CHESTER BARNARD, HERBERT SIMON, ALEXANDER LEIGHTON, PHILIPP SELZNICK e vários outros são os astros de primeira grandeza desta moderna fase das teorias administrativas. (22)

Os sociólogos da organização — como podem êles ser chamados — não aceitam a concepção Taylorista e Fayoliana de que organizar seja dividir o trabalho e coordená-lo num todo homogêneo. Para êles — sociólogos — tal concepção é estéril e incompleta; sua teoria de organização tem objetivos muito mais amplos.

Ê que, para os membros dêste grupo, organização é um sistema planejado de cooperação, em que cada participante tem um papel a desempenhar e tarefas a executar. (23) No desempenho dêsse papel e na execução dessas tarefas, porém, cada participante se conduz de maneira que, em maior ou menor grau, se afasta daquela que lhe fôra inicialmente prescrita, quer por ter sido incompleto o plano original, quer pela simples impossibilidade de acomodação de sua personalidade dentro dos limites pre-estabelecidos. (24) Dessa maneira, nenhum estudo de organização é completo desde que abandone ou ignore os resultados do real comportamento dos participantes da organização. (25) O estudo da organização formal, planejada, pre-estabelecida tem de ser completado pelo estudo da organização informal, espontânea, resultado do comportamento e da interação dos participantes da estrutura social.

No estudo da estruturação informal de uma organização assume papel relevante o dos grupos que dentro dela se formam, e dos grupos externos a que pertençam seus membros.

(21) *Ibid.*, p. 101.

(22) MAYO, ELTON — *The Social Problems of an Industrial Civilization*. ROETHLISBERGER, F. — "Management and Morale". SIMON, HERBERT. — *Administrative Behavior*. LEIGHTON, ALEXANDER. — *The Governing of Men*. SELZNICK PHILIPP. — *Foundations of a Theory of Organization*.

(23) SIMON, SMITHBURG e THOMPSON — *Public Administration*, p. 5.

(24) SIMON, SMITHBURG e THOMPSON — *op. cit.*, p. 87.

(25) SELZNICK, PHILIPP. *Foundations of a Theory of Organization*, in "American Sociological Review", February, 1948, p. 25.

Surgem aquêles grupos internos porque a subdivisão estrutural da organização, feita em nome da eficiência, também produz grupos sociais — quer pela simples vizinhança no trabalho, quer pela seqüência do trabalho, ou ainda por afinidade de personalidade, ou profissional, ou outra qualquer. E, por outro lado, os indivíduos que participam de uma organização, também estão ligados a outros grupos — às vêzes por simples laços de família, outras por laços de natureza social, étnica, religiosa, profissional, etc. Cada um desses grupos tem, freqüentemente, fôrça suficiente para cruzar os umbrais da instituição onde seus membros trabalham e sôbre êles exercer pressão, neste ou naquele sentido. (26)

A importância, para a organização, da atuação desses agrupamentos foi uma das primeiras descobertas das experiências da Fábrica Hawthorne, e constitui um dos aspectos fundamentais de estudo das modernas teorias administrativas. (27)

BARNARD denomina os agrupamentos internos de “organizações informais”, e lhes atribui as seguintes funções, dentro da organização formal:

- comunicações;
- manutenção da coesão social;
- preservação dos sentimentos de integridade pessoal, respeito próprio e livre arbítrio. (28)

Também o conceito de autoridade — cuja revisão já fôra iniciada por MARY FOLLETT — passou por um reexame completo. CHESTER BARNARD defende a idéia de que a autoridade repousa na aceitação ou consentimento de indivíduos. (29) Se uma comunicação é aceita por aquêles a quem é endereçada, sua autoridade é confirmada ou estabelecida. Desobediência a tal comunicação significa a negação de sua autoridade por aquêles que a recebeu. (30)

Ainda BARNARD enumera as condições que tornam uma ordem aceitável por aquêles a quem é endereçada:

- a ordem deve ser comunicada numa linguagem que lhe seja compreensível;
- a ordem deve parecer-lhe coerente com os objetivos da organização;
- a ordem deve ser tida como coerente com os seus interesses pessoais, como um todo;
- a ordem só deve ser transmitida a quem esteja em condições mentais e físicas de poder cumpri-la. (31)

(26) REDFIELD, CHARLES. *Communication in Management*, p. 235.

(27) MAYO, ELTON. *The Social Problems of an Industrial Civilization*, p. 99, e “*Teamwork and Labor Turnover in the Aircraft Industry of Southern California*”, p. 22 e 23.

(28) *The Functions of the Executive*, p. 122.

(29) *Op. cit.*, p. 164.

(30) *Op. cit.*, p. 163.

(31) *Op. cit.*, p. 165 e 166.

São também revolucionários os sociólogos da organização em sua atitude com relação aos princípios formulados pelos Fayolianos quanto à unidade de comando e ao conceito de estado-maior.

SIMON SMITHBURK e THOMPSON negam validade ao princípio da unidade de comando, e ao conceito da função de estado-maior como possuidora apenas da "autoridade de idéias".

Para êles, tal princípio e tal conceito servem somente para que mascaremos a indesejável realidade: os participantes de uma organização estão sujeitos a comando múltiplo e recebem "ordens" do "estado-maior". (32)

Dizem êles, literalmente: "Quando o órgão central de pessoal se recusa a aprovar um ato de pessoal, ou quando a Divisão de Padrões Estatísticos do Bureau de Orçamento se recusa a aprovar um modelo a menos que certas modificações sejam nêle introduzidas, que alternativa resta à unidade de linha senão atender a tais comandos" (33).

Realmente, dizemos nós: onde a autoridade de idéias, no caso? Onde a unidade de comando?

Como se vê, as modernas teorias administrativas pretendem ter superado o que chamam de teorias tradicionais: O Taylorismo e o Fayolismo. SIMON chega mesmo a adotar um tom nitidamente zombeteiro ao chamar de "provérbios" os clássicos princípios de organização da escola fayoliana. (34) Quer-nos parecer, porém, que as modernas teorias administrativas não superaram, mas complementaram as tradicionais. Porque, como SELZNICK (35) bem salienta, a organização comporta dois tipos de análise: uma, a do problema técnico (o que constituiu objeto tanto do Taylorismo como do Fayolismo); outra, a da estrutura social em processo de adaptação (o que constitui contribuição específica dos chamados psicólogos e dos sociólogos da organização).

Tanto uma análise como outra resultam num trabalho incompleto se feitas isoladamente. É esta verdade que precisam reconhecer os modernos formuladores da teoria administrativa, em vez de rejeitarem *a priori* qualquer valor às teorias administrativas clássicas.

---

(32) *Public Administration*, p. 284.

(33) *Ibid.*, p. 287 e 284.

(34) "The Proverbs of Administration", "Public Administration Review", Winter 1946, p. 53-67.

(35) SELZNICK, PHILIPP, *Foundations of a Theory of Organization*, "American Sociological Review", February 1948, p. 25-35.

## *Das Ordens de Pagamento*

PLÍNIO PALHANO

(Delegado do Tribunal de Contas no Departamento Federal de Compras)

**D**ESPESAS públicas, no conceito do art. 218 do Regulamento Geral de Contabilidade, são as que podem ser efetuadas pela Administração em decorrência de leis gerais e orgânicas, leis especiais, decretos do Executivo, regulamentos ou outros títulos legais de dívida que determinam fiquem a cargo do Governo Federal. Mas, no sentido formal, representam “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fins a cargo do Governo.” (ALIOMAR BALEIRO — *Uma Introdução à Ciência das Finanças* — vol. I, p. 65).

Contudo, a despesa pública passa por vários estágios. É embrionária na autorização legislativa, que pode ou não ser utilizada pelo Poder Executivo; toma feição no empenho, quando o Estado assume a obrigação, embora pré-ária, do pagamento; é reconhecida no ato de liquidação, momento em que se verifica o direito adquirido pelos credores do Estado; considera-se legal pelo registro do Tribunal de Contas; e finalmente realiza-se no ato do pagamento. Se o administrador decide empregar o crédito em determinado fim, empenha-o. Prestado o serviço é a despesa liquidada, após o que o pagamento é requisitado à estação pagadora respectiva, mediante ordem de pagamento.

### I

A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, que reorganizou o Tribunal de Contas da União, no seu art. 48 enumera os requisitos que as ordens de pagamento devem satisfazer para serem cumpridas:

— ser expedidas por autoridades competentes e dirigidas à estação que houver de cumprí-las, com indicação, por extenso, do nome do credor e da importância do pagamento. Nas ordens coletivas se deverá indicar o número de credores a serem pagos, nomeados em relação, e, bem assim, a importância total dos pagamentos;

— haver sido a despesa imputada ao título orçamentário devido, ou computada em crédito adicional, previamente registrado, e deduzida dos saldos correspondentes, no ato do empenho;

— haver sido a despesa processada à vista de documentos que a comprovem, respeitado o processo estabelecido por lei;

- guardar conformidade com as cláusulas dos contratos, de que dependerem; e
- ser registradas pelo Tribunal de Contas, ou por suas Delegações.

## II

Ordem de pagamento é o mandado da autoridade administrativa para que se proceda ao pagamento da despesa. Deve ser expedida por escrito, e pelo órgão competente. É, em alguns casos, um simples *pague-se*. Apôsto o *pague-se*, ou assinada a ordem de pagamento sob qualquer outra fórmula, está a dívida virtualmente reconhecida e esta, além do mandado expresso, é uma das características da ordem de pagamento.

Antes do registro das despesas as ordens de pagamento são submetidas, pelo Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, a exame rigoroso, destinado a apurar se satisfazem a todos os requisitos acima prescritos, assim como às exigências esparsas no Código de Contabilidade, no Regulamento Geral de Contabilidade Pública e nas diversas leis complementares. Entretanto, embora registrada a despesa pelo Tribunal de Contas, subsiste inteira a responsabilidade dos Ministros e Chefes de repartições, quanto à regularidade e conveniência do gasto que empenharam e do respectivo processo de liquidação (Cód., art. 66), tanto que é lícito aos Ministros sustarem o pagamento da despesa registrada, sem que assista qualquer direito de reclamação fundada no ato do Tribunal (art. cit., § 1.º).

O registro também não isenta os agentes pagadores de, por sua vez, efetuarem o mesmo acurado exame, antes de cumprirem as ordens de pagamento. Os órgãos das estações pagadoras incumbidos do cumprimento das ordens emanadas dos diversos setores administrativos, hão de examiná-las antes de realizarem o pagamento, certificando-se previamente de que elas atendem a todos os requisitos da lei.

O Regulamento Geral de Contabilidade é explícito quanto aos agentes que devem, no ato de pagar, fazer a última análise do mandado de pagamento, sob pena de serem compelidos a indenizar os cofres públicos das quantias irregularmente pagas (art. 535). São os tesoureiros, pagadores, exatores, etc.. O parágrafo 2.º do art. 279 é, aliás, rigorosíssimo: "Verificada a nulidade do pagamento por falta de idoneidade, ou inobservância da formalidades regulamentares, os pagadores deverão entrar, dentro de oito dias, com a importância indevidamente paga, sob pena de suspensão e mais medidas acauteladoras dos direitos da Fazenda Nacional". É obrigado, pois, o pagador a verificar a exação da ordem e, no caso de encontrar quaisquer falhas, deve sobrestar o pagamento, dando imediatamente ciência da ocorrência ao seu chefe imediato, a fim de que este providencie no sentido de ser o erro sanado (Reg., art. 536).

## III

A ordem de pagamento há de ser expedida por autoridade competente, isto é, aquela que é por lei ou delegação disto incumbida, tendo em vista que competência é o grau de atribuição de cada funcionário ou órgão. "A compe-

tência decorre da lei, do poder conferido à autoridade administrativa, explicitamente ou como decorrência da natureza das funções, isto é, como implicitamente contida nas atribuições gerais e na organização do serviço.” TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — Tratado de Direito Administrativo (vol. V, pág. 292). Pode ser exclusiva ou delegável. No caso das ordenações de pagamento a competência é delegável, porque está situada entre aquelas competências especiais, para que a lei prevê cedência.

São competentes para expedir ordens de pagamento, originalmente, os ministros ou dirigentes de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Mas, devidamente autorizados, passam a gozar dessa competência ordenadores secundários. Os chefes de repartições ou os servidores a quem foram distribuídos créditos ou feitos adiantamentos desfrutam, da mesma forma, da competência de expedí-las.

A delegação de competência pode vir consignada expressamente nas leis orgânicas ou nos regimentos das diversas repartições. Do contrário, constará de ato expresso do primeiro ordenador, ato que será submetido ao conhecimento do Tribunal de Contas ou de suas Delegações. Tal ato conterà o cargo ou o nome do servidor delegado, assim como o limite máximo dentro do qual poderá exercer o mandato (arts. 263 e 264 do R.G.C.P.). É esta uma delegação precária e restrita, que pode cessar a qualquer momento e jamais se exercitará além das limitações estipuladas no ato de delegação.

#### IV

As ordens de pagamento devem ser dirigidas à estação que houver de cumprí-las, ou seja, àquela para que o crédito foi distribuído. Não poderá uma estação pagadora efetuar pagamento à conta de crédito afeto a outra. Assim, se lhe fôr dirigida uma ordem de pagamento que não lhe incumba, tal mandado não deve ser aceito porque não poderá ser cumprido. São estações pagadoras, no Distrito Federal, o Tesouro Nacional, e, nos Estados, as Delegacias Fiscais do mesmo Tesouro, assim como tôdas as repartições que disponham de tesourarias próprias, como os Ministérios Militares, o Departamento Federal de Compras, o Estado Maior Geral das Fôrças Armadas, a Imprensa Nacional, etc.. As demais repartições a que os créditos são concedidos apenas realizam as despesas, empenhando-as e liquidando-as. Para que sejam pagas, mister se faz que requisitem o pagamento à estação pagadora que detêm os créditos.

#### V

Nos mandados, como determina a Lei, devem ser indicados por extenso a importância a pagar e o nome do credor. As ordens de pagamento a menores, interditos ou ausentes são expedidas em favor de seus representantes legais, cujos nomes delas também constarão por inteiro.

Nas ordens coletivas se indicará o número de credores a serem pagos, nomeados em relação, e, bem assim, a importância total do pagamento. São

mais comuns essas ordens coletivas no Departamento Federal de Compras, onde é volumoso o movimento de faturas de fornecimento de material (art. 13 do D.L. n.º 7.584, de 25-5-45). Ali as faturas são encaminhadas à Delegação do Tribunal de Contas mediante relação protocolada, independentemente de qualquer outra formalidade, além da classificação da despesa e da ordem de pagamento assinada em cada uma delas. O intuito da lei foi facilitar o registro que, de modo diferente, seria moroso, por constituir cada fatura um processo à parte. Em caso de diligência ou denegação de registro, a fatura ou faturas erradas são retiradas da relação, enquanto as demais têm curso normal.

## VI

Requisito de suma importância, sem o qual não poderá ser cumprida a ordem de pagamento é aquêle que exige haver sido a despesa imputada ao título orçamentário devido, ou computado em crédito adicional, previamente registrado, e deduzida dos saldos correspondentes, no ato do empenho.

Imputação a crédito impróprio é motivo bastante para denegação de registro pelo Tribunal de Contas. Em face do § 3.º do art. 77 da Constituição, a recusa de registro por falta de saldo do crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. É veto absoluto. Não poderão, dêsse modo, tais despesas ser registradas sob reserva, após despacho do Presidente da República, como acontece se a denegação tiver outro fundamento. É que as despesas precisam obedecer rigorosamente à especialização orçamentária ou aos fins previstos nas leis que autorizam a abertura dos créditos adicionais.

Discriminados os créditos, por essa discriminação se orientam os ordenadores de pagamentos, fazendo com que as despesas caibam exatamente na dotação a que correspondam e comportem nos respectivos saldos. A obediência a êsse preceito é de consequência proveitosa, porquanto não só possibilita a mais perfeita fiscalização da execução orçamentária, como dá lugar à multiplicação de saldos ao fim do exercício, redundando em economia para os cofres públicos. Sua desobediência é crime previsto no art. 315 do Código Penal:

“Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena — detenção, de um a três meses, ou multa, de um conto a dez contos de réis.”

O texto se refere à lei orçamentária ou àquelas que autorizam ao Poder Executivo a abertura dos créditos suplementares, especiais e extraordinários.

“O que a lei penal protege, na espécie, é, antes do mais, o interesse público, no sentido mais amplo possível. Com tal interesse público, aliás, não pode ser consoante que o funcionário público não observe lei, e, não a cumprindo ou cumprindo-a mal, dê a verbas e, portanto, a rendas públicas (genericamente) ou a rendas públicas empregáveis em despesas previamente especificadas em leis orçamentárias, destino diverso do que dali consta.

De notar que, no crime do artigo 315 não importa dizer que o emprêgo irregular de verba ou renda foi "justo", pois justiça (aequitas) não pode aplicar-se contra texto expresso da lei, ainda que efetivamente injusto e iníquo. Outrossim, não importa demonstrar que o emprêgo irregular de verba ou renda pública obedeceu a propósitos honestos e teve também fins honestos. A lei positiva por que se deve reger a ordem jurídica somente coincide com o princípio de moral, quando o legislador o encampa. Finalmente, não aproveita, ainda demonstrar que a aplicação irregular foi mais racional do que seria, se obedecida a lei. O argumento lógico, ainda quando realmente insuscetível de contestação, não é o que em todos os casos se contém na lei. Esta, apesar de dura, de absurda, de injusta, de imoral, deve ser cumprida por aquêles a que se dirige, salvo se houver impossibilidade insuperável decorrente da natureza das coisas." (FERNANDO HENRIQUE M. DE ALMEIDA — *Dos Crimes contra a Administração Pública*, pág. 43-44).

Entretanto é anseio quase geral dos administradores a redução das ementas orçamentárias a um mínimo, notadamente no que se refere a despesas com material, havendo até quem sonhe com dotações globais referentes apenas a material permanente e de consumo, a fim de que haja mais maleabilidade no jôgo dos recursos para a aquisição de artigos necessários ao serviço público. Com efeito, por não ser o orçamento feito à base da realidade e, além disso, fundar-se em propostas dois anos atrasadas, é comum que certas repartições não possam adquirir materiais de que tenham real necessidade, por falta de verba própria, embora dispondo de saldos em dotações de que praticamente não precisam. Daí as infrações da Lei de Meios por imputações de despesas a créditos diferentes, mediante artifícios de especificação ou, o que é mais grave, por meio de faturas de que constem mercadorias diversas das adquiridas ou serviços estranhos aos efetivamente executados.

É, porém, impossível a quem faz o exame da ordem do pagamento, diante apenas dos documentos que lhe são apresentados, concluir pela imputação a crédito impróprio, se tais documentos não reproduzem a verdade.

## VII

Exige-se também que a despesa seja processada à vista de documentos que a comprovem, respeitado o processo estabelecido por lei. O art. 256 do R.G.C.P. já determinava que a liquidação da despesa consistiria na verificação do direito adquirido pelo credor, sôbre a base de títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, expedidos na conformidade daquele Regulamento e dos regulamentos especiais para os diversos serviços públicos. Comumente êsses documentos consistem na ordem de pagamento própria, na conta, devidamente selada e nas primeira e segunda vias do empenho, esta última anexada ao processo pela Secretaria do Tribunal de Contas ou por suas Delegações. Da fatura devem constar, no verso, não só a classificação orçamentária da despesa como o certificado do recebimento do material ou da prestação do serviço. Outros títulos porém serão exigíveis em casos especiais.

Prêviamente os ordenadores das despesas enviarão ao Tribunal de Contas ou suas Delegações, para o necessário exame, os processos de licitação (concorrências ou coletas), que são guardados para nova apreciação no momento do registro da despesa, a qual deve concordar inteiramente com os resultados obtidos, ou seja, especificação do material ou do serviço, preço unitário, quantidade e consignatário. O exame das ordens de pagamento pelo Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas exige a comparação entre a fatura e as concorrências ou coletas, a fim de que fique apurado ter a despesa se cingido aos resultados aprovados na licitação.

### VIII

Se dependerem de contratos, as despesas devem guardar conformidade com as respectivas cláusulas. Dependem de contrato prévio despesas com aquisição de material em quantia superior a Cr\$ 150.000,00, para as diversas repartições e além de Cr\$ 500.000,00, para o Departamento Federal de Compras (arts. 36 e 37 do Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40); transportes por empresas não tarifadas; aquisição de imóveis; aluguéis de casas; obras e serviços, ou outras despesas cujas características exijam estipulação de condições. Tais contratos são obrigatoriamente registrados pelo Tribunal de Contas que, ao examinar a ordem de pagamento, verificará se a despesa mantém perfeita conformidade com suas cláusulas.

Às Delegações não compete o registro de contratos, face a inteligência do item III do art. 77 da Constituição vigente. Cabe-lhes encaminhá-los, devidamente instruídos, à Corte de Contas. Anteriormente à Constituição de 1946 competia-lhes o registro de contratos que importassem em despesa limitada, atribuição esta cassada no presente regime constitucional.

### IX

Finalmente, se as despesas forem sujeitas ao registro prévio, não poderão ser cumpridas as ordens de pagamento respectivas se aquelas não houverem sido registradas pelo Tribunal de Contas ou por suas Delegações nos Estados, no Departamento Federal de Compras e na Imprensa Nacional. E' o que aliás proíbe taxativamente o art. 279 do R.G.C.P.: "Sob responsabilidade estrita dos pagadores, nenhuma ordem de pagamento será cumprida sem haver sido prêviamente registrada pelo Tribunal de Contas ou por suas Delegações." E estabelece êste mesmo artigo que, caso os pagadores efetuem qualquer pagamento sem o preenchimento da exigência do registro prévio pelo Tribunal de Contas, serão as importâncias pagas levadas à conta de alcance dos mesmos pagadores.

O registro é a consequência do julgamento da legalidade da despesa, não obstante o Tribunal se detenha também nos vários aspectos do dispêndio, inclusive na correição aritmética.

A despesa pública subordina-se a um severo regime de legalidade, tendo em vista sua natureza política. Há de conformar-se, em primeiro lugar, dentro da autorização legislativa, não podendo ser efetuada acima dêsse limite, sob pena de responsabilidade funcional (Constituição, art. 89-VI e VII) declarada na Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os delitos em que podem incorrer o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Governadores.

Há, quanto a despesas além dos créditos autorizados, a exceção admitida no art. 46 do Código de Contabilidade, hoje considerada inconstitucional por recentes e sucessivas decisões do Tribunal de Contas, face o disposto no § 3.º do art. 77 da Constituição.

A legalidade da despesa, porém, verificada pelo Tribunal de Ccntas, abrange não só o aspecto orçamentário como todo o complexo de leis e regulamentos que a regulam, principalmente o Código e o Regulamento Geral de Contabilidade, nas partes que ainda não foram revogadas.

### *A Codificação Municipal - Esquema de Londrina e Vitória*

A. DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos Municípios)

EM 1950 elaboramos, depois de demorado exame da legislação local, o Código Municipal de Guaranésia. Tínhamos em vista regulamentar num texto único tôdas as relações jurídicas do Município; contudo, apesar de nossos esforços, êsse Código não disciplinava as relações jurídicas de natureza especial, que, por dificuldade de método, seriam objeto de leis especiais.

Se é verdade, por um lado, que o Código Municipal de Guaranésia deixa de ser um simples Código de Posturas, para se tornar a disciplina de relações jurídicas numa esfera de ação mais vasta da competência do Município — por outro, podemos afirmar que o prosseguimento dêsses estudos e a reforma da legislação em outros municípios, nos proporcionou um aperfeiçoamento na técnica, o que permitiu, sem dúvida, a unificação completa da matéria, de que é exemplo o Código Municipal de Ourinhos, (1) de 1952, superior, neste sentido, aos trabalhos anteriores. Depois de Ourinhos, ainda avançamos um passo com a Codificação de Londrina, para atingir maior precisão científica no Código Municipal de Vitória, para o qual fizemos rigorosa reclassificação das matérias. Êsse importante trabalho — a primeira codificação de Capital brasileira — teve assim as suas normas sistematizadas de acôrdo com a sua complexidade crescente e generalidade decrescente.

O esquema do Código de Vitória demonstra a possibilidade da Codificação integral das relações jurídicas do município. Aprovado pela Câmara Municipal, transformou-se na Lei n.º 351, de 24 de abril de 1954.

---

(1) Ver os esquemas das Codificações de Guaranésia e Ourinhos na *Revista do Serviço Público*, Rio, abril de 1953.

A fim de possibilitar a comparação aos interessados damos aqui o esquema respectivo de ambas as codificações:

## ESQUEMA DO CÓDIGO MUNICIPAL DE LONDRINA (PARANÁ)

### MUNICÍPIO DE LONDRINA

#### CÓDIGO MUNICIPAL

#### Parte Geral

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

#### LIVRO I

#### *Da Aplicação do Direito Municipal*

#### TÍTULO ÚNICO

#### *Das Posturas em Geral*

- |          |     |                              |
|----------|-----|------------------------------|
| Capítulo | I   | — Da competência.            |
| Capítulo | II  | — Das infrações e das penas. |
| Capítulo | III | — Dos autos de infração.     |
| Capítulo | IV  | — Do processo de execução.   |

#### LIVRO II

#### *Do Poder de Polícia*

#### TÍTULO I

#### *Da Polícia Sanitária*

- |          |     |                                 |
|----------|-----|---------------------------------|
| Capítulo | I   | — Da higiene das vias públicas. |
| Capítulo | II  | — Da higiene das habitações.    |
| Capítulo | III | — Da higiene da alimentação.    |
| Capítulo | IV  | — Disposições gerais.           |

#### TÍTULO II

#### *Da Polícia de Ordem Pública*

- |          |     |   |
|----------|-----|---|
| Capítulo | I   | — Dos costumes, da tranqüilidade dos habitantes e dos divertimentos públicos.               |
| Capítulo | II  | — Do trânsito público, das medidas referentes aos animais e à extinção dos insetos nocivos. |
| Capítulo | III | — Do funcionamento do comércio e da indústria.  |

## Parte Especial

## LIVRO I

*Do Poder Regulamentar*

## TÍTULO I

*Das Medidas de Urbanismo, Obras e Segurança Pública*

Capítulo	I — Das condições mínimas.
Seção	I — Das normas gerais.
Seção	II — Do alinhamento e nivelamento para construção.
Seção	III — Do loteamento, arruamento e zoneamento.
Seção	IV — Do saneamento rural.
Seção	V — Das penalidades.
Capítulo	II — Das vias e logradouros públicos.
Capítulo	III — Dos tapumes e fechos divisórios.
Capítulo	IV — Do empachamento.
Capítulo	V — Da numeração de prédios.
Capítulo	VI — Das estradas e caminhos públicos.
Capítulo	VII — Dos cemitérios públicos.
Seção	I — Definições.
Seção	II — Disposições gerais.
Seção	III — Das inumações.
Seção	IV — Das construções.

## TÍTULO II

*Das Medidas de Segurança Pública*

Capítulo	I — Dos inflamáveis e explosivos.
Capítulo	II — Das queimadas.

## TÍTULO III

*Do Serviço de Abastecimento de Carne Verde*

Capítulo	I — Da localização, instalação e funcionamento dos matadouros.
Capítulo	II — Da matança e inspeção sanitária.
Capítulo	III — Disposições gerais.
Capítulo	IV — Dos açougues e do abastecimento de carne verde.
Capítulo	V — Das infrações e das penas.

## LIVRO II

*Dos Bens*

## TÍTULO ÚNICO

*Das Classes de Bens*

Capítulo	I — Dos bens móveis e imóveis.
Capítulo	II — Da venda de terrenos do patrimônio municipal.

- |       |                                     |
|-------|-------------------------------------|
| Seção | I — Da venda em geral.              |
| Seção | II — Da hasta pública para a venda. |
| Seção | III — Dos lotes edificados.         |

## LIVRO III

*Da Administração Municipal*

## TÍTULO I

*Da Organização dos Serviços*

- |          |  |
|----------|--|
| Capítulo | I — Das normas gerais.   |
| Capítulo | II — Das atribuições.  |
| Seção    | I — Do Prefeito.   |
| Seção    | II — Dos Sub-Prefeitos.  |
| Seção    | III — Das atribuições gerais de chefia.                        |
| Seção    | IV — Do Gabinete do Prefeito e Secretaria.                     |
| Seção    | V — De Departamento da Fazenda.                                |
| Seção    | VI — Do Departamento de Fiscalização.                          |
| Seção    | VII — Do Departamento de Patrimônio.                           |
| Seção    | VIII — Do Departamento de Obras e Planejamento.                |
| Seção    | IX — Do Departamento de Educação Pública e Assistência Social. |
| Seção    | X — Do Departamento Jurídico.                                  |
| Capítulo | III — Disposições especiais.                                   |
| Seção    | I — Do funcionamento das feiras-livres.                        |
| Seção    | II — Da utilização do estádio municipal.                       |
| Seção    | III — Da organização e funcionamento da estação rodoviária.    |
| Seção    | IV — Da utilização dos veículos da Prefeitura.                 |
| Seção    | V — Dos serviços de utilidade pública.                         |

## TÍTULO II

*Dos Funcionários Municipais*

- |          |   |
|----------|---|
| Capítulo | I — Disposições prévias.                                      |
| Capítulo | II — Do provimento e vacância dos cargos públicos municipais. |
| Seção    | I — Do provimento.  |
| Seção    | II — Das nomeações.   |
| Seção    | III — Dos concursos.  |
| Seção    | IV — Da posse.  |
| Seção    | V — Da fiança.  |
| Seção    | VI — Do exercício.  |
| Seção    | VII — Da transferência.                                       |
| Seção    | VIII — Da readaptação, remoção e permuta.                     |
| Seção    | IX — Da reintegração.   |
| Seção    | X — Da readmissão.  |

Seção	XI — Da reversão.
Seção	XII — Do aproveitamento.
Seção	XIII — Da função gratificada.
Seção	XIV — Das substituições.
Seção	XV — Da vacância.
Seção	XVI — Do tempo de serviço.
Capítulo	III — Dos direitos e vantagens.
Seção	I — Disposições gerais.
Seção	II — Das férias.
Seção	III — Da licença-prêmio.
Seção	IV — Do abono de família.
Seção	V — Da estabilidade e disponibilidade.
Seção	VI — Da aposentadoria.
Capítulo	IV — Da ação disciplinar.
Seção	I — Das penalidades.
Seção	II — Do processo administrativo.
Seção	III — Da revisão do processo administrativo.

## LIVRO VI

*Do Regime Tributário*

## TÍTULO I

*Das Tributações Municipais do Ponto de Vista Jurídico*

Capítulo	I — Disposições preliminares.
Capítulo	II — Das isenções.
Capítulo	III — Das restituições.
Capítulo	IV — Do arbitramento.
Seção	I — Do arbitramento extra-judicial.
Seção	II — Do arbitramento contencioso.
Capítulo	V — Das penas.
Capítulo	VI — Dos autos de infração.
Capítulo	VII — Dos recursos.

## TÍTULO II

*Das Tributações Municipais do Ponto de Vista Administrativa*

Capítulo	I — Das autoridades fiscais e sua competência.
Capítulo	II — Do lançamento e da arrecadação.
Capítulo	III — Das normas para cobrança judicial da dívida ativa.

## TÍTULO III

*Dos Impostos*

Capítulo	I — Do imposto predial urbano.
Seção	I — Da incidência.
Seção	II — Do lançamento.

Capítulo	II — Do impôsto territorial urbano.
Seção	I — Da incidência.
Seção	II — Do lançamento.
Seção	III — Disposições especiais.
Capítulo	III — Do impôsto de licença.
Seção	I — Da incidência.
Seção	II — Do lançamento.
Capítulo	IV — Do impôsto sôbre indústrias e profissões.
Seção	I — Da incidência.
Seção	II — Do lançamento.
Seção	III — Da arrecadação e fiscalização.
Seção	IV — Disposições especiais.
Capítulo	V — Do impôsto sôbre diversões públicas.
Seção	I — Da incidência.
Seção	II — Da arrecadação.
Seção	III — Disposições especiais.
Capítulo	VI — Do impôsto sôbre atos da economia do município ou assuntos de sua competência.
Seção única	— Da incidência e da arrecadação.

## TÍTULO IV

*Da Contribuição de Melhoria*

Capítulo único	— Das normas gerais.
Seção	I — Da incidência.
Seção	II — Do lançamento e da arrecadação.

## TÍTULO V

*Das Taxas*

Capítulo	I — Das taxas de serviços urbanos e rurais.
Seção	I — Da taxa de água.
Seção	II — Da taxa de esgotos domiciliários.
Seção	III — Da taxa de limpeza das vias públicas.
Seção	IV — Da taxa sôbre o serviço do matadouro.
Seção	V — Da taxa sôbre o serviço de cemitérios.
Seção	VI — Da taxa de emplacamento de veículos.
Seção	VII — Da taxa de extinção de insetos nocivos.
Seção	VIII — Da taxa de nivelamento e alinhamento para construção.
Seção	IX — Da taxa de numeração de prédios.
Seção	X — Da taxa de mercado.
Seção	XI — Da taxa de conservação de calçamento e de guias.
Seção	XII — Da taxa de iluminação pública.
Seção	XIII — Da taxa de conservação e manutenção da estação rodoviária.
Seção	XIV — Da taxa de conservação de estradas de rodagem.

Capítulo	II — Das taxas de fiscalização.
Seção	I — Da taxa de fiscalização de obras durante o período da construção.
Seção	II — Da taxa de arrecadação de bens móveis ou semoventes ao depósito da municipalidade.
Seção	III — Da taxa de matrícula de cães.
Seção	IV — Da taxa de averbação e cadastro.
Seção	V — Da taxa de aferição de pesos e medidas.
Seção	VI — Da taxa de turismo e hospedagem.

## DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

	A — Disposições gerais.
	B — Disposições especiais.
Capítulo	I — Da cooperação financeira com entidades privadas.
Capítulo	II — Dos extranumerários.
Seção	I — Das normas preliminares.
Seção	II — Da admissão do contratado.
Seção	III — Da admissão do mensalista.
Seção	IV — Da admissão do diarista.
Seção	V — Da admissão do tarefeiro.
Seção	VI — Das tabelas numéricas.
Capítulo	III — Da planificação municipal.

## DISPOSIÇÕES FINAIS

## ESQUEMA DO CÓDIGO MUNICIPAL DE VITÓRIA (ESPÍRITO SANTO)

## MUNICÍPIO DE VITÓRIA

## CÓDIGO MUNICIPAL

## Parte Geral

## DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

## LIVRO I

*Da Aplicação do Direito Municipal*

## TÍTULO ÚNICO

*Das Posturas em Geral*

Capítulo	I — Da competência.
Capítulo	II — Das infrações e das penas.
Capítulo	III — Dos autos de infração.
Capítulo	IV — Do processo de execução.

## LIVRO II

*Do Poder de Polícia*

## TÍTULO I

*Das Medidas de Urbanismo, Obras e Segurança Pública*

Capítulo	I — Do plano de urbanismo.
Capítulo	II — Do zoneamento.
Seção	I — Da divisão e sub-divisão de zonas.
Seção	II — Da delimitação das zonas.
Seção	III — Da utilização das zonas e bairros.
Seção	IV — Dos arruamentos.
Seção	V — Dos loteamentos.
Seção	VI — Do desmembramento.
Capítulo	III — Das vias e logradouros públicos.
Capítulo	IV — Das normas sôbre construções.
Seção	I — Das definições gerais.
Seção	II — Da licença e projetos.
Sub-Seção	I — Das normas gerais.
Sub- "	II — Do projeto.
Sub- "	III — Das condições para a concessão das licenças para obras parciais.
Sub- "	IV — Do processamento e expedição das licenças cancelamento e revalidação da aprovação dos projetos.
Seção	III — Das obrigações para a execução de obras.
Sub-Seção	I — Do destino do alvará aprovado — exame de concreto — conclusão de obras.
Sub- "	II — Das obras paralizadas — demolições.
Seção	IV — Dos profissionais habilitados a projetar, calcular e construir.
Seção	V — Das condições gerais das construções.
Sub-Seção	I — Do alinhamento e soleira.
Sub- "	II — Da edificação dos lotes.
Sub- "	III — Do fechamento e conservação de terrenos.
Sub- "	IV — Da localização do prédio e da área ocupada.
Sub- "	V — Dos pavimentos e altura dos edifícios.
Sub- "	VI — Dos materiais de construção.
Sub- "	VII — Das fundações.
Sub- "	VIII — Do revestimento do solo.
Sub- "	IX — Dos pisos.
Sub- "	X — Das paredes.
Sub- "	XI — Das escadas.
Sub- "	XII — Da cobertura.
Sub- "	XIII — Das áreas e reentrâncias.
Sub- "	XIV — Da iluminação e ventilação.
Sub- "	XV — Dos compartimentos.

Sub-Seção	XVI	—	Da estética dos edifícios.
Sub- "	XVII	—	Do passeio dos logradouros.
Sub- "	XVIII	—	Dos tanques de lavagem.
Sub- "	XIX	—	Das instalações e aparelhamento contra incêndios.
Sub- "	XX	—	Das instalações elétricas.
Sub- "	XXI	—	Dos galpões.
Sub- "	XII	—	Dos giraus.
Sub- "	XXIII	—	Das chaminés.
Sub- "	XXVI	—	Das casas de madeira.
Sub- "	XXV	—	Das habitações operárias de tipo econômico.
Sub- "	XXVI	—	Das casas rústicas.
Seção	VI	—	Das construções destinadas a fins especiais.
Sub-Seção	I	—	Das habitações coletivas em geral.
Sub- "	II	—	Das casas de apartamentos.
Sub- "	III	—	Dos hotéis.
Sub- "	IV	—	Das escolas.
Sub- "	V	—	Das casas de diversões públicas em geral.
Sub- "	VI	—	Dos teatros.
Sub- "	VII	—	Dos cinemas.
Sub- "	VIII	—	Dos circos e parques de diversões.
Sub- "	XI	—	Das piscinas de natação.
Sub- "	X	—	Das fábricas e grandes oficinas.
Sub- "	XI	—	Dos açougues.
Sub- "	XII	—	Das padarias e confeitarias.
Sub- "	XIII	—	Das garages comerciais e oficinas para automóveis.
Sub- "	XIV	—	Dos postos de abastecimento para automóveis.
Sub- "	XV	—	Dos hospitais.
Seção	VII	—	Das normas para cálculo das construções.
Sub-Seção	I	—	Das cargas de segurança para edifícios.
Sub- "	II	—	Das cargas de segurança para materiais.
Sub- "	III	—	Das solicitações máximas das fundações.
Sub- "	IV	—	Do cálculo e execução das obras de concreto armado.
Seção	VIII	—	Das instalações mecânicas.
Sub-Seção	I	—	Das definições.
Sub- "	II	—	Do licenciamento das instalações mecânicas.
Sub- "	III	—	Das condições para a instalação dos geradores a vapor.
Sub- "	IV	—	Da fiscalização das instalações mecânicas.
Sub- "	V	—	Da baixa das instalações mecânicas.
Sub- "	VI	—	Das instalações de elevadores.
Sub- "	VII	—	Das condições de funcionamento dos elevadores.
Seção	IX	—	Do empachamento.
Sub-Seção	I	—	Do empachamento transitório.
Sub- "	II	—	Do empachamento permanente.

Sub-Seção	III — Do empachamento aéreo.
Capítulo	V — Das penalidades.
Capítulo	VI — Dos tapumes e fechos divisórios.
Capítulo	VII — Da numeração de prédios.
Capítulo	VIII — Dos inflamáveis e explosivos.
Capítulo	IX — Das queimadas.

## TÍTULO II

*Da Polícia Sanitária*

Capítulo	I — Da higiene das vias públicas.
Capítulo	II — Da higiene das habitações.
Capítulo	III — Da higiene da alimentação.
Capítulo	IV — Disposições gerais.

## TÍTULO III

*Da Polícia de Ordem Pública*

Capítulo	I — Dos costumes, da tranqüilidade dos habitantes e dos divertimentos públicos.
Capítulo	II — Do trânsito público.
Capítulo	III — Do funcionamento do comércio e da indústria.
Capítulo	IV — Das medidas referentes aos animais e à extinção dos insetos nocivos.

## LIVRO III

*Do Regime Tributário*

## TÍTULO I

*Das Tributações Municipais do Ponto de Vista Jurídico*

Capítulo	I — Disposições preliminares.
Capítulo	II — Das isenções.
Capítulo	III — Das restituições.
Capítulo	IV — Do arbitramento.
Capítulo	V — Das penalidades.
Capítulo	VI — Dos recursos.
Capítulo	VII — Das normas da cobrança da dívida ativa.
Capítulo	VIII — Do cadastro imobiliário.
Capítulo	IX — Das normas gerais da revisão dos tributos.

## TÍTULO II

*Dos Impostos*

Capítulo	I — Do impôsto predial urbano.
Seção	I — Da incidência, lançamento e arrecadação.
Seção	II — Disposições especiais.

Capítulo	II — Do impôsto territorial urbano.
Seção única	— Da incidência, lançamento e arrecadação.
Capítulo	III — Do impôsto de licença.
Seção única	— Da incidência, lançamento e arrecadação.
Capítulo	IV — Do impôsto de indústria e profissões.
Seção única	— Da incidência, lançamento e arrecadação.
Capítulo	V — Do impôsto sôbre diversões públicas.
Seção única	— Da incidência e arrecadação.
Capítulo	VI — Do impôsto sôbre atos da economia do município, ou assuntos de sua competência.
Seção única	— Da incidência e arrecadação.

## TÍTULO III

*Da Contribuição de Melhoria*

Capítulo único	— Das normas gerais.
----------------	----------------------

## TÍTULO IV

*Das Taxas*

Capítulo	I — Das taxas de serviços urbanos.
Seção	I — Das taxas de água e esgotos.
Sub-Seção	I — Da incidência e arrecadação.
Sub- "	II — Disposições especiais.
Seção	II — Da taxa de empachamento de logradouros.
Seção	III — Da taxa de numeração de prédios.
Seção	IV — Da taxa de limpeza pública.
Seção	V — Da taxa de localização de comerciante nos mercados, feiras e logradouros públicos em geral.
Seção	VI — Da taxa de mercado.
Seção	VII — Da taxa sôbre os serviços do matadouro.
Seção	VIII — Da taxa de extinção de formigueiros e insetos nocivos.
Seção	IX — Da taxa funerária.
Seção	X — Da taxa de calçamento
Seção	XI — Da taxa de conservação de calçamento.
Seção	XII — Da taxa de passeios e meios-fios.
Seção	XIII — Da taxa de conservação de estradas de rodagem.
Seção	I — Das taxas de fiscalização.
Capítulo	II — Da taxa de arrecadação de bens móveis ou semoventes ao depósito da municipalidade.
Seção	II — Da taxa de matrícula de cães.
Seção	III — Da taxa de turismo.
Seção	IV — Da taxa de aferição de pêsos e medidas.

## TÍTULO V

*Disposições Gerais*

## Parte Especial

## LIVRO I

*Dos Funcionários Municipais*

## TÍTULO ÚNICO

*Das Normas Gerais*

## LIVRO II

*Disposições Regulamentares Especiais*

## TÍTULO I

*Dos Serviços de Utilidade Pública*

## TÍTULO II

*Do Abastecimento de Águas, Esgotos Sanitários e Águas Pluviais*

- |          |  |
|----------|--|
| Capítulo | I — Disposições preliminares.                    |
| Capítulo | II — Da distribuição de água e hidrômetros.      |
| Capítulo | III — Das captações de água para uso particular. |
| Capítulo | IV — Dos esgotos sanitários e águas pluviais.    |
| Seção    | I — Do esgotamento e rêdes domiciliárias.        |
| Seção    | II — Das instalações internas.                   |
| Capítulo | V — Das águas pluviais internas.                 |
| Capítulo | IV — Das casas e bombeiros instaladores.         |

## TÍTULO III

*Do Abastecimento de Carne Verde*

- |          |                                       |
|----------|---------------------------------------|
| Capítulo | I — Da matança e inspeção sanitária.  |
| Capítulo | II — Do abastecimento de carne verde. |
| Capítulo | III — Disposições gerais.             |

## TÍTULO IV

*Dos Mercados*

- |          |                                     |
|----------|-------------------------------------|
| Capítulo | I — Da utilização.                  |
| Capítulo | II — Da locação de cômodos.         |
| Capítulo | III — Do comércio em áreas abertas. |

## TÍTULO V

*Das Feiras*

## TÍTULO VI

*Da Utilização dos Veículos da Prefeitura*

## TÍTULO VII

*Do Funcionamento dos Alto-Falantes*

## TÍTULO VIII

*Da Cooperação Financeira com as Entidades Privadas*

## TÍTULO IX

*Dos Cemitérios Públicos*

- |          |                           |
|----------|---------------------------|
| Capítulo | I — Das inumações.        |
| Capítulo | II — Das construções.     |
| Capítulo | III — Disposições gerais. |

## DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

- |          |                                 |
|----------|---------------------------------|
| Capítulo | I — Disposições preliminares.   |
| Capítulo | II — Da planificação municipal. |
| Seção    | I — Das condições mínimas.      |
| Seção    | II — Dos recursos financeiros.  |

## DISPOSIÇÕES FINAIS

*Veto do Presidente Epitácio Pessoa à Resolução do Congresso Nacional que fixa a Despesa para o Exercício de 1922*

INTRODUÇÃO

ARY SEIXAS

A mensagem de Veto, que ora se reproduz, diz respeito, unicamente, à despesa orçamentária votada para o exercício de 1922, pois o projeto de orçamento da receita fôra sancionado dias antes em consequência do uso, iniciado pelo Decreto n.º 2.887, de 1879, de votar o orçamento em dois projetos distintos.

Além de constituir fato até então inédito, entre nós, êsse veto do Presidente EPITÁCIO PESSÔA assumiu excepcional importância, na elaboração orçamentária brasileira, por ter conseguido desmoralizar em definitivo as célebres “caudas orçamentárias”, menos pelo valor jurídico dos argumentos — já incorporados à melhor doutrina — do que pelo vigoroso estilo do eminente paraibano, nêle, como em poucos, realmente o homem.

Exemplo eloqüente do que se afirma são, entre outros, os trechos das “razões do veto”, em que ferreteia a cauda orçamentária, em seu duplo aspecto de majoração de despesa e de excrescência na lei de meios:

“O Congresso não se anima a decretar impostos na medida das despesas que autoriza e lança à responsabilidade do Presidente da República, que os não pode criar, o não cumprimento de uma lei em que a despesa sobrepuja a receita em mais de 360 mil contos!”

.....

“As leis de orçamento entre nós têm sido profundamente deturpadas. Nela se insinuam disposições as mais estranhas e se acoitam os mais audaciosos interesses pessoais, confiantes em que o Presidente da República os tolerará para não se privar dos meios de governo”.

Diga-se, porém, a bem da verdade, que os enxertos nas leis de orçamento não eram da responsabilidade exclusiva do Congresso, como prova o parecer exarado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (a Co-

missão dos 21) sobre o projeto de reforma da primeira Constituição Republicana:

... “também a função legislativa do Congresso se restringe, se não se anula de todo, pelas freqüentes autorizações e delegações que à última hora, apressadamente, às vèzes sem a menor explicação, se incluem nas leis de orçamento.

“Interesses ocasionais, amparados por fôrças preponderantes, criam serviços, protegem empreendimentos, resolvem problemas importantes, por um simples e lacônico dispositivo incluído nessas leis. Por meio delas, e por êsse processo, a pressão da solidariedade política facilita ao Govêrno, em virtude das solicitações instantes dos Ministros, recursos para novas e avultadas despesas, que destroem o equilíbrio trabalhosamente procurado no orçamento real, entre a receita e a despesa.” (1)

Que êsse malsinado recurso também não era peculiar à prática parlamentar brasileira, provam-no os diversos nomes por que já o conheciam vários países, como informa CARLOS MAXIMILIANO em seus *Comentários à Constituição Brasileira*: — *Riders* (Cavaleiros), entre os norte-americanos; *Be-packung* (empacotamento), para os alemães; e *Tacks* (prendedores), na Inglaterra.

Acrescente-se, ainda, que, embora desrespeitados na prática, o Regimento Interno do Senado (art. 142) e o da Câmara (art. 261) proibiam a apresentação de emendas com o caráter de proposições principais aos projetos de orçamento.

Tratava-se, portanto, de um abuso inveterado, cujas conseqüências não podiam ser derrubadas, nem mesmo pela nossa mais alta Côrte de Justiça, como se depreende dos dois acórdãos abaixo, reproduzidos parcialmente da obra supracitada:

“A inserção, embora irregular, de disposições de caráter permanente em leis orçamentárias, não é motivo bastante para que sejam elas declaradas inaplicáveis pelo Poder Judiciário, findo o ano para o qual foram votadas” (Acórdão do Supremo Tribunal Federal, n.º 3.443, de 25 de outubro de 1913, in OCTAVIO KELLY — Manual de Jurisprudência Federal, 1914, p. 229).

“Não procede o argumento que, sendo essa lei n.º 2.719 orçamentária e, como tal, ânua, não pode estender seus efeitos além do período de sua duração; porquanto, segundo a jurisprudência administrativa desde o tempo do Império e a judiciária seguida por êste Tribunal, em uma lei orçamentária se incluem disposições de

(1) *Anais da Revisão Constitucional*, vol. 1, p. 302-335.

caráter permanente, o que pode não ser regular, mas é consagrado, pela prática.” (Acórdão unânime, do Supremo Tribunal Federal, proferido no Agravo n.º 1.835, a 29 de janeiro de 1915, in Revista do Supremo Tribunal, 1.915, vol. II, 1.ª parte, p. 466).

A luz dêsses antecedentes, que de propósito citamos para a justa aferição da grandeza de seu ato, não se pode dizer que o Presidente EPITÁCIO PESSÔA tenha sido excessivamente drástico, ao vetar, em sua totalidade, o orçamento da despesa para 1922, em que, segundo suas próprias palavras, havia de tudo: “reformas de repartições, regulamentos de natureza executiva, nomeações de funcionários públicos, injustiças clamorosas, favores individuais de toda casta, medidas evidentemente prejudiciais à Nação, disposições contraditórias ou extravagantes”.

De resto, a única alternativa possível, ou seja, o veto parcial — embora dêle se confessasse partidário o Presidente EPITÁCIO PESSÔA — revelava-se ineficaz, no caso, por não facultar a correção das tabelas erradas ou incompletas, além do que tinha contra si a opinião geral, pois ainda se não incorporara expressamente à Constituição, o que só ocorreu em 1926. Todos êsses motivos induziram o Presidente EPITÁCIO PESSÔA a abster-se de usá-lo, conforme declarou, depois, na mensagem de convocação extraordinária do Congresso para deliberar sobre seu ato, na qual frisa, ainda, que não tinha o direito, como Chefe de Estado, de tentar a adoção dos seus pontos de vista doutrinários sobre o veto parcial, em momento de tal gravidade, nem devia abandonar a renovação de um projeto, que considerava verdadeira calamidade nacional, à preliminar aventureira de uma discussão acadêmica.

O misto de arrôjo e de prudência, revelado pelo insigne estadista, ao optar pelo veto total, é na verdade indiscutível, pois, revolucionando as nossas tradições políticas, fazia-o, contudo, no sentido da exegese doutrinária e da jurisprudência construída em torno do texto da Constituição norte-americana, do qual era a nossa uma cópia quase fiel, no artigo que autorizava o veto presidencial, entre outros. A êste respeito é bastante elucidativo o trecho que recolhemos no parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, sobre o projeto de orçamento vetado (2), do qual foi relator o Dep. AFRÂNIO DE MELO FRANCO, trecho traduzido de WILLOUGHBY (*On the Constitution*, vol. 1.º, p. 569), sobre a conduta do Executivo norte-americano em casos semelhantes:

“O Poder Executivo nunca tentou o exercício do direito de vetar parte das medidas a êle submetidas, pelo Congresso, e de aprovar o restante. Sendo êle obrigado a aceitar ou rejeitar os projetos em sua integralidade, o Congresso tem tentado mais de uma vez forçar a mão do Presidente, incorporando, em medidas que de antemão se sabe ser êle quase obrigado a assinar, providências estranhas que provavelmente seriam recusadas por êle, caso lhe fôssem

(2) In *Diário do Congresso*, de 22 de março de 1922, p. 76-83.

apresentadas em proposições independentes. *Muitas vezes, entretanto, êsses chamados "riders" provocaram um "veto" do Projeto em sua totalidade, e outras vezes o Presidente assinou os projetos, enviando ao Congresso uma mensagem de protesto.*" (grifamos).

Notável, como vimos, pelos antecedentes que o geraram, êste veto não nos foi menos pelas conseqüências dêle advindas, constituindo-se, assim, em verdadeiro marco, em função do qual se tem de referir a evolução dos orçamentos públicos no Brasil.

Mesmo se não se quiser atribuir o caráter de decorrência direta do veto em questão, aos preceitos sôbre elaboração orçamentária introduzidos com a reforma constitucional de 1926, não há como negar que o veto de 1922, tornando agudo o mal crônico das caudas orçamentárias, inspirou a providência suprema de consignar-se expressamente na Constituição o que, há tanto e sem resultado, proibiam os regimentos parlamentares.

Neste sentido, dois anos depois, encarecendo a necessidade da revisão constitucional, o Presidente ARTUR DA SILVA BERNARDES sustentava, na mensagem apresentada ao Congresso quando da abertura da sessão legislativa de 1924:

"A garantia do equilíbrio orçamentário e a boa ordem nas finanças públicas é a primeira das condições para que a Nação possa viver e prosperar. "Sem preceitos constitucionais expressos e terminantes, que impeçam as denominadas "caudas orçamentárias", cancro dos orçamentos, que os corrói e os aniquila, nada de estável poderá ser obtido nas finanças públicas.

"Não há como esconder que os melhores propósitos para evitar êsse mal, que já é sedição e quase ridículo proclamar, nada conseguirão, se a Constituição não o proibir de modo insofismável, contra o natural pendor do menor esforço por parte do Poder Executivo e do Poder Legislativo, inclinados e habituados a resolver tôdas as questões nas caudas dos orçamentos."

E, mais adiante, procurando encontrar remédio contra o aspecto do volume da cauda orçamentária, também profligado pelo Presidente EPITÁCIO PESSÔA e mais difícil de vencer:

"Por outro lado, a criação de despesas ordinárias, sem exame prévio das possibilidades de pagá-las com as receitas ordinárias, agrava a situação deficitária permanente, em que nos debatemos. "Urge sair dêsse impasse funesto ao futuro do país. A Constituição deve, pois, proibir também qualquer despesa ordinária, sem a criação da receita ordinária que lhe faça face e prescrever que às despesas extraordinárias correspondam recursos extraordinários, concomitantemente criados, sem esquecer que êsses recursos geram, por vezes, encargos permanentes de juros e outros, que terão de figurar nos orçamentos."

Na Assembléia Revisionista, embora contrariando opiniões prestigiosas, como a do Deputado SÁ FILHO, que afirmava — "... enquanto não se der volume e eficiência ao Poder Legislativo, a administração precisará de servir-se do expediente das caudas para poder trabalhar, pois difícil será conseguir das leis especiais, morosas sempre, as providências exigidas pelos serviços públicos" (3) — a proibição de legislar no orçamento veio a ser assegurada, incorporando-se ao texto constitucional através do acréscimo do § 1.º ao artigo 34 (gênese do § 1.º do artigo 73, da Constituição de 1946) e do § 34 ao artigo 72 (hoje artigo 65, n.º IV), do seguinte teor, respectivamente:

"Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

"§ 1.º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

- a) a autorização para abertura de crédito como antecipação da Receita;
- b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o "deficit".

"Art. 72. ....

"§ 34. Nenhum emprêgo pode ser criado, nem vencimento algum, civil ou militar, pode ser estipulado senão por lei ordinária especial."

Todavia, não foi aprovada, nem mesmo em parte, a emenda que visava a evitar os inconvenientes das caudas tendentes a avolumar a despesa pública, emenda pela qual seria acrescentado, ao artigo 36 da Constituição, o seguinte:

"§ 2.º Os projetos ou emendas criando ou aumentando despesa deverão também criar ou aumentar a receita correspondente.

"a) Não poderá ser administrativamente autorizada a despesa, sem que a respectiva receita tenha sido efetivamente arrecadada.

"b) Para os efeitos dêste parágrafo, o Senado poderá ter a iniciativa da criação ou aumento de receita."

Logo na primeira discussão, na Câmara dos Deputados, levantou-se contra essa emenda a voz do Deputado ADOLFO BERGAMINI, (4) chamando a atenção de seus pares para dois aspectos:

1.º o de que a mesma representava uma imposição estrangeira, pois teria constado do relatório da Missão de financistas britânicos presidida por

(3) Declaração de Voto — in *Diário do Congresso*, de 9-7-26, p. 1.169-1174.

(4) Discurso in *Anais da Revisão Constitucional*, vol. 1, p. 493-515.

LORD MONTAGU, que, até dois meses antes de ser enviada ao Congresso a mensagem revisionista de maio de 1924, aqui estivera a convite do governo brasileiro, estudando as nossas condições econômicas e financeiras e prescrevendo normas que, se fôsem seguidas, poderiam permitir o levantamento de capitais para o empréstimo de consolidação pretendido pelo Presidente ARTUR BERNARDES;

2.º) o de que a emenda levaria ao absurdo (*sic*) de, nos projetos originários do Senado, ficar aquela Casa do Poder Legislativo com o direito da iniciativa de criação de impostos, prerrogativa que, na opinião do orador, deveria continuar a ser da competência exclusiva da Câmara, sob pena de atentar-se contra os princípios do regime democrático.

Quanto a este segundo aspecto — importante, sem dúvida — não passara despercebido à *Comissão dos 21* da Câmara dos Deputados, que assinalara em seu parecer constituir o mesmo decorrência da adoção da primeira parte da emenda, pois, passando-se a exigir, simultaneamente com a criação ou aumento da despesa, a criação ou majoração da receita a ela correspondente, a manutenção da iniciativa exclusiva da Câmara para criar ou aumentar receita, equivaleria a despojar o Senado do seu direito de propor a instituição de serviços e autorização de despesas.

Pesando as vantagens e os inconvenientes das medidas contidas na referida emenda, a dita Comissão concluiu pela sua aceitação, frisando:

“O seu dispositivo não permite que representantes da Nação, menos escrupulosos em propor aumento de despesas, o façam deixando a outros o papel antipático de pleitear a criação dos impostos necessários para cobri-las; e evita também que as despesas não incluídas nos orçamentos votados possam perturbar a regularidade financeira, gravando as responsabilidades do Tesouro.” (5)

Todavia, devem ter pesado mais na decisão dos deputados que requereram a retirada da emenda, antes de sua votação, razões semelhantes às invocadas pelo Senador PAULO DE FRONTIN, ao iniciar-se a terceira discussão do projeto de reforma constitucional, no Senado:

“... a ser adotada essa providência (a criação ou aumento de despesa, simultaneamente com a da receita para custeá-la), não teríamos um só orçamento, teríamos uma série de receitas para caixas especiais, determinando extraordinárias complicações fiscais.” (6)

Rejeitada, nesta parte, a terapêutica sugerida pelo Presidente BERNARDES, em 1924, para obviar os males resultantes das caudas orçamentárias, somente na Constituição de 1934 veio a prevalecer, incluído em *Disposições*

(5) Parecer da Comissão Especial da Câmara, in *Anais da Revisão Constitucional*, vol. p. 302-335.

(6) Discurso in *Anais da Revisão Constitucional*, vol. V, p. 770-782.

Gerais, preceito expressamente contrário à cauda no sentido do volume da despesa:

“Art. 183. Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa.”

Além dêste preceito — que veio a desaparecer das Constituições posteriores, não obstante ser o que mais diretamente visava êsse aspecto da cauda orçamentária — a Lei Magna de 1934 introduziu, ainda, os seguintes dispositivos com o mesmo fim:

“Art. 41, § 2.º — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas.”

“Art. 50, § 2.º — O orçamento dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.”

“Art. 186. O produto de impostos, taxas, ou quaisquer tributos criados para fins determinados não poderá ter aplicação diferente. Os saldos que apresentarem anualmente serão, no ano seguinte, incorporados à respectiva receita, ficando extinta a tributação, apenas alcançado o fim pretendido.”

A Constituição de 1937 foi mais radical, ainda, não admitindo como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das câmaras, desde que versassem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resultasse aumento de despesa (art. 64).

A Constituição vigente reproduz, neste particular, com outra redação e estendendo também aos tribunais a ressalva estabelecida para os serviços administrativos do Congresso (arts. 67, § 2.º; e 73, § 2.º), os dispositivos do texto constitucional de 1934, com exceção, como já foi dito, do que proibia a criação de encargo ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa, bem como do que regulava a aplicação do produto de impostos, taxas ou quaisquer tributos criados para fins determinados.

Quanto a êsse recuo da Constituição de 1946 em relação à de 1934, analisar-lhe os aspectos técnicos e práticos, nesta oportunidade, excederia o nosso modesto propósito de apenas apresentar um documento político-administrativo digno de registro.

Limitamo-nos, por conseguinte, a assinalar que se trata de uma questão em aberto, que poderia — com extraordinárias repercussões para as finanças públicas do país — ser reexaminada pelo Congresso Nacional, quer na revisão constitucional ora em estudo, quer na votação de lei reguladora da elaboração orçamentária.

*Veto do Presidente Epitácio Pessoa à Resolução do  
Congresso Nacional que Fixa a Despesa  
para o Exercício de 1922 (\*)*

Dia 25 de Janeiro:

Sr. Presidente da Câmara dos Deputados — Havendo negado sanção à resolução do Congresso Nacional que fixa a despesa da República para o exercício de 1922, tenho a honra de restituir-vos, com as razões do veto, dois dos autógrafos que acompanharam vossa mensagem de 13 do corrente.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1922, 101.º da Independência e 34.º da República.

EPITÁCIO PESSÔA

Quando a Câmara enviou ao Senado os projetos de orçamento da receita e da despesa, apresentavam êles os seguintes algarismos:

	<i>Ouro</i>	<i>Papel</i>
Receita . . . . .	78.060:255\$000	680.672:520\$000
Despesa . . . . .	72.186:952\$030	763.837:723\$822

Era já um desequilíbrio sensível; mas, com economia rigorosa na aplicação dos recursos orçamentários, como desistência, adiamento ou redução de certos serviços, seria possível estabelecer a equivalência.

Infelizmente, o Senado elevou o *deficit* a alturas vertiginosas.

O projeto de orçamento da despesa enviado à sanção acusa só nas tabelas estas cifras: ouro 82.692:576\$331, papel 847.042:015\$524, isto é, mais 10.505:614\$000 ouro e 83.204.291\$702 papel, do que o projeto da Câmara!

O *deficit* que, calculado em papel era de 59.671:992\$634, ascendeu a 184.898:740\$336!

Mas isto, como disse, é só nas tabelas. A diferença, na realidade, é muito maior.

---

(\*) A *Revista do Serviço Público* agradece a colaboração das bibliotecárias do D.A.S.P. e da Câmara dos Deputados, bem como do Assistente de Administração, especializado em Documentação, Sílvio Correia Avellar, no trabalho de pesquisa e de organização do texto ora publicado.

As tabelas explicativas segue-se em cada orçamento uma série de disposições autônomas, que aumentam a despesa pública. Delas, umas contém méras autorizações, de que o Governo em regra pode ou não servir-se: outras, porém, são imperativas, importam dispêndios *obrigatórios*.

Pois só estas últimas representam um acréscimo de despesa de .....  
140.508:770\$894!

Eis como se reparte êste total:

Ministério da Justiça (arts. 5 — 8 — 10 — 11 — 12 — 13 — 15 — 16 — 17 — 18 — 19 — 20 — 24 — 25 — 26 — 27 — 28 — 30 — 33 — 36 — 37 — 39 — 41 — 42 — 43 — 47 — 52 — 131 e 255) 6.646:773\$939, convertida em papel a soma de 4:200\$ curo do art. 10. Está aí compreendido o aumento de vencimentos dos inferiores e praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, determinado pelo art. 131, *já deduzida a gratificação provisória do decreto n.º 3.990, de 1920, que foi abolida nas classes armadas.*

O Governo havia excluído dessa gratificação o pessoal extranumerário e contratado, por entender que tal favor, por sua natureza e intuitos, deve restringir-se aos empregados dos quadros, aos servidores permanentes, que fazem profissão do serviço público, e não aproveitar aos adventícios e contratados, pessoal transitório, que não está obrigado a sujeitar-se a remunerações insuficientes e é livre de aceitar ou não as condições em que o trabalho lhe é oferecido.

O projeto revoga esta decisão, e, em termos que abrangem também os exercícios de 1920 e 1921, manda, no art. 255, pagar a gratificação do decreto n.º 3.990 a todos os "operários, jornalheiros, diaristas, trabalhadores e mensalistas extraordinários, extranumerários, interinos e contratados, quer dos ministérios civis, quer dos militares."

Só esta despesa se eleva a mais de 72 mil contos, da qual a maior parte toca ao Ministério da Viação. A quota do Ministério da Justiça é de .....  
2.914:712\$523.

Ministério do Exterior (art. 51), feita a conversão do ouro, .....  
176:009\$000.

Ministério da Marinha (arts. 61, 74, 78, 88, 131 e 255) *abatida a gratificação provisória dos oficiais e praças* 7.193:430\$648. Há, porém, a incluir, ainda aqui a quantia de 78:000\$, destinada ao pagamento dos vencimentos dos professôres, aumento que não foi computado nas tabelas, mas não poderá deixar de ser pago, porque êsses docentes estão, por lei, equiparados em vencimentos aos dos institutos de ensino do Ministério do Interior. A parcela do Ministério da Marinha sobe, portanto, a 7.271:430\$648.

Ministério da Guerra (arts. 83, sòmente os saldos de créditos, votados em leis imperativas, 87, 104, 110, 116, 127, 131 e 255), 36.694:862\$894.

Êste algarismo requer algumas explicações.

O art. 116 manda abrir os créditos necessários para o pagamento da gratificação provisória do decreto n.º 3.990 "a todos os servidores do Estado, independentemente de qualquer condição".

Resulta daí que a gratificação terá de ser paga a todos os funcionários, diaristas, etc., que ganhem até 9:000\$000, sem exceção alguma, *ainda que os vencimentos ou salários tenham sido aumentados recentemente.*

E' a revogação da providência tomada pelo Govêrno de não abonar aquela gratificação aos empregados que houverem obtido aumento de vencimentos nos dois últimos anos, medida da mais rigorosa justiça, como deixei evidente há poucos dias, ao recusar sanção a um projeto que a abolia em favor de certos funcionários.

Ora, essa revogação estende-se, como não podia deixar de ser, a todos os ministérios, e acarreta despesa avultadíssima.

Em julho do ano passado, um ilustre membro da Comissão de Finanças do Senado alegava, em parecer de que o Senado logo depois tomava conhecimento, que essa despesa, de acôrdo com as informações que possuía, montava a réis 16.511:440\$639 por exercício.

Não tive tempo de colher dados completos a respeito de tôdas as repartições, e verificar a exatidão dessa quantia. As cifras que até agora me chegaram somam 9.725:837\$810, certamente bem inferior à realidade. Não obstante, para argumentar com segurança, tomá-la-ei como base do meu cálculo.

O orçamento reconhece a todos os servidores do Estado nas condições indicadas "direito" à gratificação do decreto n.º 3.990. Isto significa que o Govêrno terá que abrir os créditos necessários para pagá-la desde a data do decreto — 2 de janeiro de 1920 — ou sejam três exercícios.

Assim, só a despesa decorrente do art. 116 do orçamento, abatida em 1920 a parte da Imprensa Nacional e do Diário Oficial, que o art. 245 manda excluir, subirá no mínimo a 28.284:143\$330, dos quais 18.558:305\$620 têm que ser pagos imediatamente (pois correspondem a anos já vencidos e, segundo o art. 215, n.º XV, nem sequer dependem mais do processo de exercícios findos), e o restante no correr dêste ano.

O art. 131 adota nova tabela de vencimentos para os suboficiais e praças. Esta medida acarreta um aumento de despesa de 16.691:752\$, sem contar vários enfermeiros, que não encontram correspondentes na tabela, e os radiotelegrafistas, cujo número não posso de pronto verificar. Dessa importância cumpre subtrair a de 5.500:000\$; já incluída nas tabelas, para atender a essa despesa e, assim, fica o aumento reduzido a 11.191:752\$, que é o que entrou no total acima mencionado. Não se deduz também a gratificação provisória, porque esta já não figura no orçamento da Guerra.

No dito total inclui também a parcela de 900:000\$ para os docentes do ministério, os quais, como os da Marinha, são, por lei equiparados em vencimentos aos dos institutos de ensino do Ministério do Interior; mas não contei o aumento de vencimentos dos oficiais do Exército, porque as tabelas consignam 8.000:000\$ para essa despesa.

Ministério da Agricultura (arts. 134, 135, 136, ns. I, II, III e IV — que revigoram saldos de créditos destinados a despesas forçadas — 136, n.º II,

137 — abatida a gratificação provisória — 140, 141, 146, 147, 151 e 255), 10.280:221\$516.

Ministério da Viação (arts. 164 — saldo já comprometido em encomendas feitas, 175, 176, 178, 182, 193, saldos destinados a despesas obrigatórias (212 e 255) 75.480:481\$897.

Ministério da Fazenda (arts. 231, 233, 234, 239, 242, 243, 249, 252, 255 e 258), não levando em linha de conta, no que diz respeito ao art. 255, o pessoal da Imprensa Nacional e do Diário Oficial, que o art. 245, como já vimos, excluiu do benefício correspondente ao ano de 1920, 3.059:000\$000.

Temos já o *deficit* orçamentário elevado a 325.407:511\$230.

E ainda não é tudo.

Falei há pouco das autorizações. O valor destas é de centenas de milhares de contos, mas o Governo pode deixar de utilizá-las, embora muitas vezes com sacrifício de valiosos interesses da Nação.

Há, entretanto, algumas que só aparentemente têm o caráter de faculdades.

O art. 76, letra i, por exemplo, autoriza o Poder Executivo a abrir o crédito de 7.234:000\$, ouro, para pagar ao governo dos Estados Unidos os concertos do encouraçado “Minas Gerais”. Pode o Presidente da República deixar de abrir esse crédito e esquivar-se ao pagamento da dívida?

Nas mesmas condições estão as autorizações do art. 133, ns. XXVI (30:000\$), e XLIV (50:000\$), e do art. 215, número XXII (342:337\$100), que representam dívidas a pagar. E não conto as do art. 133, ns. XXXII e XXXV, nem as do art. 215, ns. XII e XVII, que se referem a dívidas também, mas de valor que não é possível por enquanto determinar.

E' necessidade incluir aqui ainda a autorização para os créditos suplementares das prorrogações do Congresso, despesa que, pelos precedentes, se deve considerar inevitável e sobe a 4.520:000\$000.

Ora, temos, aí pelo menos, mais 33.868:337\$100, papel, para elevar o *deficit* a 359.275:848\$330.

E' assombroso, mas infelizmente ainda não fica aí.

Há no projeto numerosas disposições que importam despesas inevitáveis, mas que ou não podem ser previamente calculadas ou eu não tenho elementos para avaliar de pronto. Já citei as do art. 133, n.º XXXII (pagamento de auxílios devidos à Municipalidade pela construção de estradas de rodagem em 1920 e 1921) e n.º XXXV (pagamentos devidos a lentes interinos da Escola de Agricultura em 1921) e as do art. 215 n.º XII (pagamentos devidos a empresas construtoras de navios) e n.º XVII (*restituição* de impostos pagos indevidamente pelo Maranhão).

Eis outras:

O art. 62 estende à Marinha a tabela de ajuda de custo em vigor no Exército;

O art. 65 dá gratificação aos contínuos que exercerem funções de porteiro;

O art. 75 revigora a autorização para pagamento dos concertos do encouraçado "São Paulo", autorização que também só aparentemente importa faculdade;

O art. 89 manda pagar o soldo a que tiverem direito os voluntários da Pátria em exercícios anteriores;

Os arts. 98, 108 e 114 concedem abatimento a todos os alunos dos Colégios Militares que se achem em certas condições; como êsses alunos acarretam as mesmas despesas que os que pagam a pensão integral, e os colégios, assim desfalcados em suas rendas, não podem fazer face a essas despesas, é o Tesouro afinal quem tem de saldá-las;

O art. 106 dá aos generais e coronéis que contam 40 anos de serviço o direito de se reformarem, dentro de seis meses, com todos os vencimentos do posto imediato;

O art. 119 eleva os vencimentos dos soldados artífices.

O art. 126 manda pagar, aliás indevidamente, o soldo das respectivas patentes aos oficiais que, comandaram polícia estaduais em 1915 e 1916;

O art. 199, finalmente, aumenta os vencimentos do pessoal da lancha dos Correios de Pernambuco.

Deixo de parte a despesa de 624:000\$, dos arts. 139 e 150, que se tornará obrigatória, desde que os interessados preencham as condições ali prescritas.

A quanto montarão os gastos resultantes dessas disposições?

Não é possível dizê-lo neste momento. São, porém, despesas que *têm de ser pagas no exercício* e vêm ainda agravar a situação.

Como quer que seja, ai temos apurado desde já um excesso de cerca de 360 mil contos da despesa ordenada pelo Congresso sôbre a receita por êle autorizada!

Como prover a essa colossal diferença? Onde os recursos para satisfazê-la, representada como é por despesas obrigatórias e inadiáveis, constituídas umas por vencimentos do funcionalismo público, decorrentes outras de contratos ou de necessidades urgentes e imprescindíveis? Como admitir que o Congresso Nacional dê ao Poder Executivo um milhão de contos de receita e dêle exija o pagamento de 36% mais?

Não é possível. A fonte natural de renda para o pagamento de despesas públicas ordinárias é o impôsto, é a contribuição com que cada indivíduo deve concorrer para os gastos do país em que vive. O Congresso não se anima a decretar impostos na medida das despesas que autoriza e lança à responsabilidade do Presidente da República, *que os não pode criar* o não cumprimento de uma lei em que a despesa sobrepuja a receita em mais de 360 mil contos:

Não, não é possível. Estou certo de que a nação pensará assim também.

As leis de orçamento entre nós têm sido profundamente deturpadas. Nela se ensinam disposições as mais estranhas e se acoitam os mais audaciosos interesses pessoais, confiantes em que o Presidente da República os tolerará para não se privar dos meios de governo.

O projeto dêste ano requinta em deslises dessa ordem. Nêle há de tudo: reformas de repartições, regulamentos de natureza executiva, nomeações e promoções de funcionários públicos, injustiças clamorosas, favores individuais de tôda casta, medidas evidentemente prejudiciais à Nação, disposições contraditórias ou extravagantes.

Falta-me tempo para fazer resenha completa de tudo isto. O de que disponho é na realidade muito inferior ao que a Constituição me concede para o exame de cada projeto, visto que recebo muitos em dias sucessivos e às vêzes em um dia só.

Citarei, entretanto, alguns exemplos.

O art. 3.º n.º IV autoriza o Govêrno a criar duas cadeiras de piano no Instituto de Música; mas logo no parágrafo único determina, em termos imperativos, que "provimento será feito no mês de janeiro de 1922, independentemente de concurso", e "a nomeação *deverá* recair em professores livres docentes" que reünam tais e tais condições. Já se sabe que dos seis livres docentes do Instituto só dois existem nessas condições, precisamente os dois para quem se criam os novos lugares, de maneira que o ato do Congresso, além de mascarar um favor pessoal, importa a própria nomeação dêsses docentes, com violação manifesta do art. 48, n.º 5 da Constituição, que reserva *privativamente* para o Poder Executivo a atribuição de prover os cargos públicos.

O serviço de saneamento e profilaxia rural do Distrito Federal tem, mais do que em qualquer outra zona do país, caráter transitório. Pois que abrange área limitada e de população densa, tal serviço pode realizar os seus fins em prazo relativamente breve.

Foi atendendo a essa circunstância que, ainda depois de criação do Departamento da Saúde, continuou a constituir mera comissão o desempenho dos trabalhos concernentes ao saneamento do Distrito Federal.

O Congresso, entretanto, erige agora (art. 30) em funcionários efetivos os inspetores e subinspetores sanitários rurais incorporando-os assim, sem nenhuma condição, em quadro técnico onde só se entra pela porta larga do concurso e criando assim, sem nenhum fundamento de utilidade pública ou mesmo de ordem moral, mais um encargo permanente para a União.

O art. 34 manda considerar como de acesso ou promoção legal nos termos do art. 23, 1.º da Constituição, a nomeação de livre docente para o cargo de substituto ou catedrático, *sejam quais forem as formalidades que a lei exigir para essa nomeação*.

E' também um favor pessoal.

A Constituição para subtrair os membros do Congresso à influência do Poder Executivo, proibiu-lhes que dêste recebessem comissões ou empregos remunerados; excetuou, porém, os cargos de acesso e as promoções legais.

As expressões *cargos de acesso, promoções legais*, têm significação própria. Não é possível mudar, por meio de disposições orçamentárias, o sentido que as palavras possuem na língua. *Cargo de acesso* é emprêgo ao qual *sòmente* pode ser elevado quem já tenha, na hierarquia, lugar inferior, *promoção legal* é o acesso reservado *exclusivamente* ao funcionário que ocupa posto mais baixo. Ora o lugar de professor substituto pode, *ex-vi legis*, ser conquistado em concurso por qualquer estranho; não está destinado de *modo exclusivo* aos livres docentes. Muito menos o de catedrático, ao qual ascende o substituto. Em tais condições, como pretender que êstes últimos cargos sejam, considerados de acesso para os Deputados livres docentes, sejam quais forem as formalidades que a lei exija para a nomeação?

E' evidentemente uma mistificação do preceito constitucional.

O art. 35 dispensa comentários. E' dêle a peregrina lembrança de mandar contar *pelo dobro* aos funcionários da Diretoria Geral de Saúde Pública o tempo compreendido entre 3 de janeiro de 1914, data do regulamento que organizou o serviço, e 31 de dezembro de 1918 (?), data em que se declarou extinta a febre amarela no Rio de Janeiro!

O Art. 42 cria um lugar de 2.º tenente dentista no Corpo de Bombeiros. E logo aponta quem deve ser nomeado; só quem tiver mais de um ano de serviços de dentista ou auxiliar de dentista no Corpo. Excusado é dizer que só há um cidadão nestas condições. Temos, pois, de novo o Congresso a invadir as atribuições privativas do Presidente da República para fazer favores pessoais e nomear dentistas de Bombeiros.

Os arts. 50 e 51 contêm favores da mesma natureza, concedidos com preterição das provas legais de capacidade e com menosprezo das funções do Poder Executivo. O primeiro dispensa do concurso de engenheiros de 2.ª classe certos condutores técnicos do Departamento de Saúde e manda promovê-los "nas vagas existentes ou que se vierem a dar"; o segundo provê *efetivamente* nos cargos, sem a condição do concurso a que estão obrigados, três ajudantes *interinos* do pôrto do Rio de Janeiro.

Os preceitos constitucionais que dão ao Presidente da República a atribuição *privativa* de "prover os cargos civis de caráter federal" (art. 48 n.º 5) e deixam ao Poder Legislativo apenas a faculdade de estabelecer "as condições de capacidade especial" dêsse provimento (art. 73) o dever de confiar a saúde do povo a profissionais de merecimento demonstrado em provas públicas, nada disto foi embaraço à iniciativa do Congresso.

O art. 67 é também inconstitucional. Nêle o Congresso nomeia lentes e substitutos os atuais instrutores do ensino naval.

Outras disposições de mero proveito pessoal encontram-se ainda na parte do orçamento relativa ao Ministério da Marinha.

Assim, o art. 68 permite aos oficiais com serviços de guerra na divisão naval, que tiverem passado um ano pelo menos na reserva, a volta à atividade, *com recuperação do tempo que perderam o direito de ocupar seus antigos lugares na ordem em que se achavam anteriormente, a fim de gozarem das vantagens de acesso!*

Cria-se um quadro especial para êsses oficiais e ainda outro quadro especial para os que se demitiram *a pedido* em 1921, aos quais se permite também voltar ao serviço nos postos que ocupavam, como se dêle nunca se houvéssem afastado!

Nas tabelas reorganizou o Congresso o Corpo de Comissários da Armada e criou nessa reorganização, contra a opinião que lhe foi transmitida dos profissionais mais competentes, um lugar de contra-almirante efetivo, e mais um de capitão de mar e guerra, três de capitão de fragata e sete de capitães de corveta, e suprimiu vinte primeiros tenentes e vinte segundos, dos quais muitos ficaram agregados.

Para favorecer os comissários atuais com promoções indevidas, dispensou-os do interstício e do tempo de embarque!

E fez tudo isso em uma tabela orçamentária e no correr de uma simples oração incidental!

O art. 107 outorga aos oficiais do Corpo de Saúde do Exército e da Armada o direito de contar, para cada período de cinco anos de serviço militar, um ano do curso que frequentaram as escolas superiores.

À parte a originalidade da idéia, que mostra a variedade infinita dos expedientes de que sabe socorrer-se o interesse individual, não é fora de propósito salientar a injustiça, que tal medida encerra. Por que não conceder idêntico favor a todos os funcionários públicos civis e militares, que frequentaram cursos superiores?

O art. 115 manda aplicar ao quadro especial de professores e oficiais em comissões vitalícias o critério adotado para as promoções do quadro F. Podem imaginar-se as alterações que esta medida provocará nos quadros, os direitos e interesses que ofenderão e as reclamações fundadas que daí não surgirão. O Tesouro é quem pagará afinal.

O art. 118 assegura aos auxiliares de auditor da Guerra e da Marinha da 6.<sup>a</sup> circunscrição, que o orçamento chama, não sei por que, auditores auxiliares, os mesmos direitos e vantagens dos auditores dessa circunscrição.

A 6.<sup>a</sup> circunscrição de que fala o Congresso é atualmente a 1.<sup>a</sup> como se vê do art. 1.<sup>o</sup> do decreto n.<sup>o</sup> 14.450, de 30 de outubro de 1920, que o próprio Congresso autorizou o Poder Executivo a expedir e pôr em execução. Entre as vantagens dos auditores dessa circunscrição figuram os vencimentos de 18 contos de reis. Ora, a tabela fixa para aqueles mesmos auxiliares de auditor os vencimentos de 15 contos. Qual das duas disposições tem que prevalecer?

Mas, além de contraditória, a medida é profundamente injusta.

A classe de auxiliares de auditor, criada e ampliada em proporções espantosas pelos apetites políticos, foi suprimida a alguns anos. O natural é que fossem todos dispensados; mas o nosso habitual sentimentalismo levou-nos a conservá-los adidos.

Pois são êsses funcionários inúteis, de que a Nação já prescindiu, e de categoria inferior aos auditores de primeira entrância que o Congresso promove, *com preterição de todos êstes*, a auditores de 2.<sup>a</sup>!

O art. 125 restabelece a 7.<sup>a</sup> divisão do Departamento do Pessoal da Guerra (que diz suprimida pelo aviso n.º 744, de 26 de dezembro de 1920), com os *mesmos funcionários* que dela fazem parte, exceto os que se acham em disponibilidade ou aceitaram outros cargos de Justiça Militar.

Êste dispositivo é um primor de dissimulação.

Antes de tudo, a criação, manutenção ou extinção de divisões ou seções dos estabelecimentos ou repartições públicas são atos de competência da autoridade administrativa. E' matéria de organização de serviço, que escapa, por sua natureza, à alçada do legislador.

Em segundo lugar, a extinção daquela divisão não foi obra de um aviso ministerial, mas corolário da última reforma judiciária, que separou as funções da magistratura das funções administrativas, tornando aquelas independentes, o que não aconteceria se os auditores continuassem subordinados às autoridades militares do Departamento da Guerra.

Por último, o fim real do dispositivo orçamentário, o pensamento oculto dessa completa desordem que se quer implantar em serviço de tal importância, é fazer voltar ao seu posto um ex-auxiliar de auditor, que, por não ter aceitado o lugar de auditor de um dos Estados, o Governo, apesar de todos os empenhos, exonerou. E eis aí a razão pela qual a tabela do orçamento, previdente e carinhosa, contém verba para três auxiliares, quando na realidade não existem senão *dois*.

No intuito de anular essa exoneração, embora com preterição das atribuições do Poder Judiciário e atropelo das normas de justiça, o orçamento chega a extremos inconcebíveis.

Em 1920, como disse há pouco, o Congresso autorizou o Presidente da República a reformar a justiça militar e pôr em execução o novo regulamento, que seria ulteriormente submetido à referência do Poder Legislativo.

Assim se fez. O serviço foi todo reorganizado e o quadro do pessoal sofreu grandes modificações: criou-se mais um ministro, um procurador geral, um secretário civil, promotores, advogados, escrivães; mais tarde o Supremo Tribunal Militar aumentou a sua secretaria com chefes de seção bibliotecário, oficiais, datilógrafos, etc.

Pois o orçamento afeta ignorar a existência dessa reforma, deixa de dar a verba dêsse quadro, que há mais de um ano está sendo pago, mas que só contém *dois* auxiliares de auditor, e adota para as tabelas o quadro antigo, que não existe mais, mas onde figura o *terceiro auxiliar!*

O art. 124 manda contar pelo dobro, aos oficiais e praças que nela tomaram parte, o tempo da expedição militar enviada à Bahia, em fevereiro de 1920.

A intervenção na Bahia foi tudo quanto se pode imaginar de mais pacífico. Não se deu um tiro. A maior parte das forças não saiu da capital. Por

que baratear a êsse ponto um favor que nossas tradições de moralidade e de justiça têm reservado para os que, no estrangeiro, se batem pela defesa da Pátria?

O art. 125, determina que figurem na fé de ofício dos oficiais atingidos pelo § 1.º, do art. 17 do regulamento da Escola de Aperfeiçoamento, as médias de sua conduta de ano e dos graus de exame, e se suprima *sem aproveitamento*.

A medida, além de ser de ordem administrativa e, portanto, estranha às funções do Congresso, é mais uma tentativa com a elevação do nível profissional do Exército, em proveito dos não preparados. Fácil é confundir os limites do aproveitamento e os do não aproveitamento, calculados em graus, e assim, desde que êste último não conste da fé de ofício, o merecimento profissional do oficial poderá passar despercebido.

O art. 126 manda "restituir" como já vimos, aos oficiais do Exército que nos anos de 1915 e 1916 comandaram polícias estaduais, o soldo de suas patentes.

Não se trata de *restituir*, mas, de *dar*.

Antes de 1917 as polícias estaduais não constituíam forças auxiliares do Exército: por isto, os oficiais que as comandavam não eram considerados em comissão militar, nem mesmo mista. Afastados do Exército, sem proveito algum para eles, nenhum direito tinham a receber vencimentos pelos cofres federais. O orçamento, à custa do Tesouro, fêz presente a êsses oficiais de muitas dezenas de contos de reis.

A lei n.º 4.242, de 15 de janeiro de 1921, art. 43, autorizou o Govêrno a nomear intendentes do Exército determinados concorrentes. O Govêrno não o fêz, porque o quadro estava extinto e é absurdo nomear alguém para um quadro que não existe.

Agora, o Congresso restaura a mesma disposição, com a agravante de, sobrepondo-se a Constituição e assumindo poderes que lhe minguem, determinar ao Presidente da República que lhe execute a ordem e faça a nomeação dentro do período da vigência da lei! Não contente com isso e, prevendo a hipótese de não ser o Presidente docil à invasão de suas atribuições constitucionais, declara assegurada a dita nomeação, para todos os efeitos, desde a data das nomeações idênticas de que trata o decreto n.º 3.589, de 4 de dezembro de 1918!

Creio não ser preciso aduzir qualquer consideração a respeito da inadmissibilidade de tal preceito.

O art. 136, n.º VI (orçamento da Agricultura) é típico em matéria de favor pessoal.

A lei n.º 3.674, de 7 de janeiro de 1919, art. 89, autorizou o Govêrno a entrar em acôrdo com os funcionários *de lugares de concurso* que houvessem sido exonerados sob o estado de sitio de 1910, *sem processo regular*, e, para rehaverm o cargo, *tivessem proposto* açãc, desde que desistissem desta, dos juros de mora e das custas.

Todo mundo que lê de boa fé este dispositivo presume que o legislador se refere a funcionários que conquistaram o seu lugar por concurso; que tendo mais de 10 anos de serviço, foram demitidos sem processo, e finalmente, que obtiveram já uma sentença favorável na ação proposta ou pelo menos, que esta ação em pleno andamento, oferece todos os visos de procedência.

Nada disto. Em 1920, o Congresso denuncia o seu pensamento, incluindo na própria tabela orçamentária a quantia de "40 contos para solução do acôrdo que fôr feito com Nestor Massena", funcionário da Câmara dos Deputados, que foi empregado de *lugar de concurso* do Ministério da Agricultura, *mas nunca prestou concurso*; que foi demitido *sem processo mas porque contava apenas dois ou três anos de serviço*; que *propôs ação* para anular a exoneração, *mas teve sentença contrária, não só da primeira instância como do Supremo Tribunal*; e que não tinha que desistir da ação porque estava finda, nem dos juros, porque não eram devidos, nem das custas, porque *êle é que as tinha de pagar*.

Note-se o cuidado com que foi redigido este dispositivo. A frase consagrada é *funcionários de concurso*; mas como o interessado não tinha concurso, embora ocupasse um *lugar de concurso* para o qual, como se vê, fôra irregularmente nomeado, o projeto usa da expressão *funcionários de lugares de concurso*. O processo só se exige para a dispensa dos empregados de mais de 10 anos de serviço; mas como o funcionário em questão tinha muito menos de 10 anos, não se fez a menor alusão a essa circunstância, que, entretanto, no caso, era capital. O fato de propor uma ação nada significa; uma sentença favorável, porém, seria já a presunção do direito. Mas, como as sentenças que obtivera o interessado lhe haviam sido contrárias, o projeto contenta-se com o fato material da propositura da ação.

E' de notar ainda que tôdas estas razões foram exaradas pelo Govêrno em despacho que proferiu sôbre requerimento do interessado, e que foi dado à publicidade. Pois, não obstante tudo isto, o Congresso revigora inda o crédito na proposta de 1921.

O art. 175 dispensa de concurso para promoção os escreventes da Estrada de Ferro Central do Brasil. Amparo e estímulo à incompetência!

O art. 176 dá predicamentos de funcionários públicos aos praticantes de maquinistas. São novos adidos que se preparam, pois, com a eletrificação, a Estrada Central dispensará êsses auxiliares.

O art. 215, n.º VIII autoriza o Govêrno a pagar aos funcionários da Fazenda, que serviram no Recenseamento, os vencimentos dos seus cargos durante o tempo em que desempenharam a comissão.

Essas comissões eram muito disputadas por serem remuneradas largamente. O Congresso quer que, além dessas largas remunerações, pelos serviços que prestaram, recebam êsses funcionários os vencimentos de cargos em que não prestaram serviço algum!

O art. 240 manda abonar ao ajudante do procurador geral da Fazenda Pública e aos oficiais da Procuradoria percentagens iguais às dos procuradores.

Mero favor pessoal, absolutamente injustificável. Os procuradores têm percentagem sobre a dívida arrecadada, porque são eles que a arrecadam. O ajudante e os auxiliares, porém, nada têm com isto. Como dar-lhes vantagens sobre dinheiros que não cobram?! Demais esta matéria foi agora regulada na reforma do Tesouro, que, aliás, suprimiu o lugar de ajudante de procurador, já aproveitado em outro cargo.

A lei n.º 2.356, de dezembro de 1910, art. 95, permitiu que os funcionários federais contassem integralmente para a aposentadoria o tempo de serviço prestado aos Estados. Era um absurdo. Não se compreende que a União seja obrigada a recompensar serviços de que não colheu o mínimo proveito. A opinião sensata levantou-se contra êsse dispositivo que disfarçado em termos gerais, fôra introduzido na lei para favorecer determinada e conhecida pessoa.

Após luta tenaz entre os defensores do Tesouro e os protetores que tais interessados sempre têm ao seu dispor, a lei foi revogada.

O projeto de orçamento pretende revivê-la, no art. 253, para certos funcionários, sob o pretexto verdadeiramente curioso de que êstes funcionários naquela época adquiriram direito à mencionada vantagem, como si no caso figurado fosse concebível sequer a idéia de um direito adquirido.

O art. 257 considera empregados de 1.<sup>a</sup> entrância os oficiais aduaneiros. A medida seria altamente nociva ao serviço público. Depois que se substituíram os *guardas da alfândega* — verdadeira polícia marítima, constituída de homens afeitos ao perigo e à luta, capazes, portanto, de enfrentar os terríveis *ladrões do mar* — por mocinhos de família, inexperientes e tímidos, o contrabando tomou extraordinário incremento.

Por isto o Govêrno em recente decreto extinguiu essa classe de empregados, e voltou ao sistema antigo, devidamente melhorado. O projeto quer restabelecê-la e dar-lhes ainda por cima feição puramente burocrática.

Seria grande desserviço à Nação.

O art. 260 eleva à categoria de alfândega a Mesa de Rendas do Pôrto Acre e garante aos respectivos funcionários os direitos e vantagens das repartições congêneres. Segundo a Consolidação das Leis das Alfândegas, art. 136, as funções de administrador e escrivão das Mesas de Rendas Alfandegadas são exercidas, em comissão, por empregados de Fazenda pertencentes ao quadro da alfândega a que estiverem subordinadas aquelas estações.

Posto em execução o dispositivo orçamentário, os cargos efetivos de administrador e escrivão da Mesa de Rendas do Pôrto Acre desapareceriam e passariam a ser desempenhados em comissão pelos atuais serventuários, que assim se transformariam em empregados de entrância, com direito a promoção e à categoria que lhes competisse, segundo os respectivos ordenados, sem terem preenchidos as condições que a lei exige para a investidura em tais lugares, como concurso e outras. O administrador de Pôrto Acre ficaria equiparado aos conferentes e chefes de seção da Alfândega do Rio de Janeiro e aos subdiretores do Tesouro!

Não preciso dizer mais para mostrar o absurdo dêsse favor.

No art. 26, o projeto reorganiza a Casa da Moeda, com um aumento de despesa de cerca de 1.600 contos.

Há, aí medidas inconstitucionais e inconvenientes. Entre as primeiras estão as que nomeiam ou promovem determinados funcionários para determinados lugares, atribuição privativa do Poder Executivo, que não se pode suprir com a função subalterna de homologar escolhas feitas por outro Poder.

As contradições, confusões e repetições pululam no orçamento.

O art. 20 fixa em 2:400\$ os vencimentos dos serventes da Secretaria de Polícia: o art. 25 equipara-os aos da Secretaria da Justiça, que ganham. . . . 3:600\$000.

O art. 41 iguala os serventes da Escola 15 de Novembro aos da Secretaria de Estado e, para êste efeito, manda pagar-lhes 200\$ por mês. Ora, as tabelas marcam para os serventes da Secretaria de Estado o vencimento mensal de 300\$000.

O art. 167 revigora os arts. 85, 91 e 93 do orçamento da despesa de 1921, já restabelecidos por outros dispositivos.

O art. 203 reproduz o art. 192.

O art. 177 está repetido no art. 210:

E assim por diante. A cada passo um sinal da precipitação com que a lei foi elaborada.

Há ainda uma feição do projeto que não devo deixar em silêncio.

A maior parte do formidável aumento de despesa votado pelo Senado provém de favores a funcionários públicos.

Ora, em 1920 o Congresso autorizou o Govêrno a rever as tabelas de vencimentos do funcionalismo, no sentido de uniformizá-las tanto quanto possível, segundo as classes e categorias. O Poder Executivo nomeou para êste fim uma comissão de 20 empregados de todos os ministérios, a qual, depois de mais de um ano de labor inteligente e devotado, apresentou as tabelas pedidas.

Em geral essas tabelas são excelentes: distribuem e classificam criteriosamente os funcionários; regulam-lhes a hierarquia, aumentam-lhes os vencimentos na importância de 40 a 45 mil contos: estabelecem, o mais aproximadamente possível, a correlação necessária entre os de um e outros ministérios, etc. De vários relatores de orçamento, dos que melhor conhecem o assunto, ouvi referências elogiosas a êsse trabalho.

Mas contra êle levantaram-se algumas reclamações fundadas, o que era inevitável em matéria tão complexa e relacionada com interesses tão variados.

Que fazer? O natural era que o Congresso atendesse a essas reclamações e puzesse as tabelas imediatamente em vigor. Além da simplificação, e regulamentação que trariam a um ramo da administração tão anarquizado, êles te-

riam a grande vantagem de beneficiar a *todos* os funcionários, sem exceções injustas e odiosas. Se ao Congresso falecia o tempo necessário para isto, que autorizasse então o Presidente da República a fazê-la sob condições de aprovação ulterior do Poder Legislativo.

Em vez de optar, porém, por uma ou outra dessas soluções, o Congresso resolveu nomear de seu seio uma comissão incumbida de rever as tabelas e submeter-lhe em maio próximo o resultado dos seus estudos. Era de esperar, à vista disto, que não se pensasse mais em aumentar isoladamente os vencimentos dêste ou daquele empregado, em equiparar esta àquela repartição — justamente a origem dessas disparidades e injustiças que se procuravam remediar e contra as quais desde tanto tempo bradam interessados e legisladores.

Com efeito, se dentro de curto prazo, o Poder Legislativo ia tomar medida geral e definitiva, para que agravar, com providências prematuras e parciais, as dificuldades existentes?

Pois foi justamente o que eu vi. Nunca se apresentaram tantas emendas dessa natureza, nunca o Congresso foi tão prodigo em tais favores, nunca os corredores das duas Casas Legislativas, atravancados de pretendentes e pedintes, ofereceram espetáculo menos edificante.

O orçamento neste particular é lastimável, de injustiça e de balburdia. Em um mesmo ministério aumentam-se os vencimentos de algumas repartições e sem razão plausível mantêm-se inalterados os de outras; em um mesmo serviço certos funcionários são beneficiados, outros não; aqui o acréscimo é de 100 e 200%, ali é apenas perceptível. Há exclusões verdadeiramente injusticáveis. No Instituto Osvaldo Cruz, por exemplo, elevam-se os vencimentos de todo o pessoal superior, precisamente os que mais ganham; e dos demais funcionários, desde o secretário ao servente, nenhum logra ser visto pela munificência do Congresso. Majoram-se os vencimentos das praças do Exército, da Marinha, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros; mas quando se trata dos oficiais, só os do Exército e da Marinha são dignos da generosidade legislativa; os das outras duas corporações ficam excluídos! Na Marinha, os foguistas, cabo para baixo, longe de terem os seus vencimentos melhorados, são prejudicados em 464:800\$000! Os carpinteiros de 2.<sup>a</sup> classe, nos ministérios militares, são também excetuados! Suprime-se a gratificação do decreto n.º 3.990, para os oficiais e praças das forças armadas, porque foram aumentados os seus vencimentos, mas mantem-se essa mesma gratificação, extraordinariamente alargada para os funcionários civis, cujos vencimentos foram também elevados.

E, como êstes, outros casos.

Ora, êsse modo diferente de tratar funcionários da mesma repartição e servidores do mesmo país, envolve dolorosa injustiça e mata o estímulo dos que se empregam no serviço público. Se o Senado, antes mesmo de revistar as tabelas pela comissão que êle próprio tivera a idéia de designar, resolveu enveredar por êsse caminho, o razoável é que estendesse o benefício a todos os empregados, porque todos, sem exceção, estão atravessando as maiores dificuldades de vida. Bastaria aceitar a lembrança que teve um dos seus

membros de elevar de tantos por cento os vencimentos de todos os funcionários, sem distinção. Mas ir catar entre êles um certo número para ampará-los e protegê-los, e deixar que o resto continue a debater-se na necessidade e na penuria, não é razoável nem justo.

Por outro lado, ao elevar os vencimentos dos funcionários públicos civis e militares, o *Senado sabia que não tinha competência para criar a receita correspondente e que à Câmara não restava mais tempo para fazê-lo*. Sabia, portanto, que o seu ato seria puramente platônico, porque o Tesouro não teria meio de acudir à despesa. O aumento de vencimentos figuraria apenas no papel.

Qual então o intuito da medida? Iludir os pseudo-beneficiados? Nem êstes são tão ingênuos, nem de tal artifício seria capaz corporação tão respeitável. Criar dificuldades ao Governo. Não seria generoso nem patriótico.

Seja, porém, como fôr, o que é certo é que o Congresso aumentou os vencimentos de militares, de juizes, de professôres, de funcionários, *com plena consciência de que não podiam ser pagos*.

Quando em uma nação de recursos limitados como o Brasil, o Poder Legislativo dá ao Chefe do Estado um orçamento com 360 mil contos de excesso na despesa *ordinária* não é possível admitir que êsse poder esteja convencido de que o orçamento será executado.

O seu ato reveste-se, então, de um aspecto tal que resistir-lhe é fazer obra de sinceridade, é cumprir dever de patriotismo, é defender a ordem constitucional.

Não quer isto dizer, entretanto, que, no meu entender, a idéia do aumento de vencimentos deva ser posta de lado. A casta dos críticos de má fé é numerosa entre nós. Não admira, portanto, que haja quem me atribua propósitos hostis ao aumento de vencimentos dos funcionários, como si pudesse haver nada mais agradável para um govêrno do que ter a envolvê-lo um ambiente de bem estar, de simpatia e gratidão.

Não, mesmo sem nenhum cálculo político, julgo que não é possível deixar por mais tempo no olvido a situação do funcionalismo público, civil e militar. O que cumpre fazer, porém, é obra séria e realizável. Aumentar vencimentos sem ter meio de pagá-los não é sincero. Aumentar de uns sem aumentar dos outros não á justo.

Pelas razões que acima expedi, nego sanção ao projeto do orçamento da despesa que o Congresso Nacional me enviou. Faço-o no uso de uma atribuição que a Constituição Federal me outorga e que nem aqui, nem em parte alguma foi jámais contestada com sinceridade ou boa fé. Faço-o em inteira consciência da responsabilidade que assumo perante a Nação. Faço-o justamente pela lealdade que lhe devo, certo de que ela aprovará a decisão com que recuso a minha aquiescência a uma lei que seria, dentro de pouco tempo, a proclamação da sua falência e do seu descrédito.

Devolvo o projeto à Câmara dos Deputados, confiante em que o Congresso, em breve convocado, conhecendo agora melhor os defeitos e as con-

seqüências da sua obra, saberá de animo sereno cumprir o seu dever, e ou dará ao Governo os meios de fazer face ao *deficit*, ou reduzirá a despesa pública aos limites dos recursos que votar.

Enquanto o não faz, o Governo, empenhado em afastar de si tôda a idéia de arbitrio, irá custeando a despesa na proporção da receita autorizada e nos termos das leis e regulamentos respectivos, ou, na falta dêstes, de acôrdo com o orçamento de 1921.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1922, 101.º da Independência e 34.º da República. — EPITÁCIO PESSÔA.

(In Anais da Câmara dos Deputados, Vol. I, 1922, pág. 63 a 78).

### *A Aplicação da Cláusula de Escala Móvel*

ARNOLD WALD

(Assistente na Faculdade de Direito)

1. Uma vez provada a validade da cláusula de escala móvel no direito pátrio, estudaremos o seu funcionamento nas diversas relações jurídicas, apontando as dificuldades e assinalando as vantagens do seu emprêgo.

Analisaremos sucessivamente a sua utilização nos contratos de empreitada, mútuo, locação de coisas, nos salários e nos seguros, nas concessões de serviços públicos e nos contratos internacionais, e no direito de família. Veremos a seguir se o juiz deve introduzi-la nas pensões alimentares.

#### CONTRATO DE EMPREITADA

2. O contrato de empreitada é um daqueles em que os efeitos da depreciação monetária mais se fizeram sentir. Efetivamente, o empreiteiro assume o risco do custeio da mão-de-obra e dos materiais se ao fornecimento destes se obrigou, dependendo o seu lucro das flutuações econômicas e monetárias. A depreciação da moeda, embora sendo um evento previsível, vem transformar os dados do contrato, onerando excessivamente o empreiteiro.

O nosso Código Civil elaborado numa época de estabilidade firmara no seu artigo 1246 o princípio da imutabilidade do preço nos contratos de empreitada. Diz o referido artigo:

“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”.

Entendeu-se que este dispositivo legal não era de ordem pública podendo livremente convencionar de modo diverso as partes. Além disso, violando um pouco a lei para atender as finalidades sociais, a doutrina e a jurisprudência entenderam que o princípio *pacta sunt servanda* devia ser mantido *rebus sic stantibus*. Já era aliás o pensamento de CLOVIS BEVILAQUA ao comentar o artigo 1246: “Convencionado o preço, escrevia, não seria admissível modificá-lo sob o fundamento de que tenha aumentado o preço dos salários ou dos ma-

teriais, salvo casos em que a situação se tenha alterado consideravelmente". (1)

Coube, entre nós, ao Professor ARNOLD MEDEIROS DA FONSECA a missão de elaborar no plano dogmático a teoria da imprevisão, mostrando o domínio da sua aplicação no direito brasileiro. (2)

Os princípios fundamentais que inspiraram a doutrina e a jurisprudência quanto à aplicação da teoria da imprevisão no domínio da empreitada foram os seguintes, sintetizados numa fórmula brilhante por OSCAR SARAIVA, quando consultor jurídico do Ministério do Trabalho:

"As flutuações econômicas e as alterações de mercados não devem constituir normalmente motivo para que sejam pleiteadas alterações contratuais ou majorações de preço, afirma o eminente jurista. Sòmente a mutação inesperada e violenta das condições econômicas e sociais, trazendo consigo a característica de verdadeira força maior é que poderá justificar alterações nas condições de tempo ou de custo dos contratos de empreitada". (3)

Talvez nem seja necessário que a transformação revista os caracteres de força maior. Uma forte depreciação da moeda devida a emissões sucessivas pode constituir justa causa para a revisão dos contratos de empreitada no entender da doutrina e da jurisprudência. (4)

Em síntese, o contrato de empreitada firmada por preço certo não pode ser modificado, a menos que haja fatos novos imprevisos e imprevisíveis que tornam excessivamente onerosa a prestação do devedor enriquecendo injustamente o credor.

Já que reconhecemos, independentemente de qualquer cláusula, a possibilidade de revisão do contrato de empreitada em certas hipóteses, não há razão alguma para que não consideremos válida nesse contrato uma cláusula de escala móvel que fizesse variar o preço de acòrdo com as transformações sofridas pelos preços dos materiais ou pelos salários.

(1) CLOVIS BEVILAQUA, *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, comentado, 8.<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1950, vol. IV, p. 434.

(2) Diz em parecer o Professor CAIO TÁCITO, consultor jurídico do D.A.S.P., que: "Arnoldo Medeiros da Fonseca em sua monografia nunca assaz citada, que constitui sem favor o melhor e o mais completo trabalho nacional sòbre o assunto, passa em revista as várias opiniões em que situam os autores e os tribunais do país". ("Rev. For.", vol. 155, p. 100).

(3) OSCAR SARAIVA, *Os contratos de empreitada e a aplicação da cláusula "rebus sic stantibus" no direito administrativo* in "Rev. de Dir. Adm." vol. 1, fasc. 1, janeiro de 1945, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, p. 36.

(4) Deve ser concedida a revisão desde que seja importante a transformação econômica. E' o pensamento de FILADELFO DE AZEVEDO que reconhece a teoria da imprevisão quando "não se trata de aumento normal e previsível de salários e mão-de-obras, segundo a letra do artigo 1246 do Código Civil mas de inopinada subversão de valores que influiria, não apenas para diminuir os lucros esperados do negócio, mas para ameaçar de ruína o contratante, tão duramente atingido por excepcional alteração de condições econômicas do meio" (In "Um Triênio de Judicatura" já citado, vol. III, p. 40).

3. Podemos salientar que os primeiros contratos com cláusula de escala móvel firmados no Brasil foram contratos de empreitada em que os construtores escolhiam como índice de variação do preço o salário mínimo. Efetivamente o empreiteiro podia, ao contratar a construção, se precaver contra os aumentos dos materiais comprando-os antes de iniciar a construção. Mas quanto aos salários, nenhuma medida poderia garantir o construtor contra futuras modificações do salário mínimo. Tornou-se pois comum incluir uma cláusula, nos contratos de empreitada, de acordo com a qual o empreiteiro se comprometia a não aumentar o preço previamente determinado salvo o caso de aumento do salário mínimo, hipótese em que seria feito um reajustamento proporcional. Tal foi, pensamos, a primeira aparição da cláusula de escala móvel em direito pátrio.

Os tribunais poucas vezes tiveram a ocasião de apreciar a cláusula de escala móvel nos contratos de empreitada, mas não temos dúvida de que a consideram válida, já por não ser de ordem pública o artigo 1246, já por permitir a jurisprudência, independentemente de qualquer cláusula, a revisão dos contratos no caso de eventos imprevistos e imprevisíveis que alterem os fundamentos básicos e as condições essenciais do contrato.

As finalidades do direito são garantir a segurança e distribuir a justiça. Não basta que os interesses das partes sejam resguardados, é ainda preciso que o contrato seja equitativo, que haja entre as prestações das partes certa equivalência que deriva dos conceitos de *boa fé* e de *consideration*. A cláusula *rebus sic stantibus* veio remediar a sérias injustiças mas somente opera em circunstâncias especiais e independentemente da aquiescência do devedor.

Ao contrário, a cláusula de escala móvel, baseada nas variações do preço material ou dos salários ou ainda no índice geral do custo da vida, atende às variações menos revolucionárias e previsíveis, correspondendo à vontade explícita das partes. Trata-se de remédios diferentes para situações diversas. E uma vez divulgado o emprêgo da cláusula de escala móvel, no contrato de empreitada, poderemos restringir a aplicação da teoria da imprevisão aos casos que são realmente do seu domínio e não generalizar o seu uso, como se tem feito atendendo a justas preocupações de ordem social. Assim, o aumento do salário mínimo pode não ser um caso de força maior mas é uma situação a que o juiz não pode deixar de atender para restabelecer o equilíbrio das obrigações contratuais em nome da justiça comutativa. Hoje, recorre-se à teoria da imprevisão. Se tivesse sido adotada a cláusula de escala móvel, as partes poderiam ter previsto tais variações, estabelecendo desde logo o critério de acordo com o qual se operaria a revisão, muitas vezes sem a necessidade da intervenção judicial. Então, a teoria da imprevisão poderia ser mantida na sua justa esfera de aplicação, respeitando-se o sentido que tem na dogmática civilista.

Parece-nos pois que o contrato de empreitada pode admitir a cláusula de escala móvel para o seu desenvolvimento e expansão, para a sua subsistência. Sem tal cláusula, o contrato de empreitada haverá de desaparecer num momento em que a inflação transforma diariamente o poder aquisitivo

da moeda. E' o que está acontecendo. Não se constrói mais por empreitada mas apenas por administração. Os riscos que só corriam por conta do empreiteiro passam a ser exclusivamente do proprietário. E' necessário devolver ao contrato de empreitada a sua função econômica que êle tão bem exerceu nas épocas de relativa estabilidade monetária. E a cláusula de escala móvel é neste campo o grande remédio que há de revivificar a empreitada reservando a teoria da imprevisão para os eventos que revistam realmente as características da força maior. Tal necessidade é tão evidente que o executivo municipal do Distrito Federal já elaborou uma lei incluindo uma cláusula de escala móvel nos contratos de empreitada firmados pela Prefeitura.

O exemplo merece ser seguido pela União. E se tal cláusula é lícita nos contratos firmados pelo Estado e submetidos aos princípios rígidos da concorrência pública, não há dúvida que ela é tanto mais necessária nos contratos entre particulares nos quais nenhum argumento se pode invocar contra a sua validade. (5)

#### MÚTUOS, DEPÓSITOS BANCÁRIOS E DEBÊNTURES

4. Em matéria de mútuo a cláusula de escala móvel tem sido empregada no estrangeiro. No Brasil, no momento atual os empréstimos são geralmente a prazo curto o que diminui o interesse da inclusão da cláusula número índice. Por outro lado, alguns autores temem que a utilização de tal cláusula seja em relação ao principal seja no tocante aos juros venha infringir as disposições legais sobre a taxa máxima de juros. A reserva procede em parte e é possível que os tribunais, numa interpretação rígida da lei, anulem a cláusula sempre que os seus efeitos provoquem o pagamento de juros superiores aos permitidos. Parece-nos todavia que seria necessário distinguir entre os juros propriamente ditos e a indenização preconvenção pela diminuição do poder aquisitivo da moeda. A indenização não deveria sofrer as restrições impostas aos juros. Transformar-se-ia então o mútuo em contrato relativamente aleatório em que seria emprestada uma quantia determinada e estipulada certa percentagem de juros acordando as partes que tanto o principal como os juros ou apenas um deles seria multiplicado por um coeficiente correspondente a variação do índice do custo de vida entre o momento do contrato e o momento do vencimento dos juros ou do principal.

Num momento em que o nosso desenvolvimento econômico depende da expansão do crédito e da aceleração da velocidade da moeda e em que os empréstimos são feitos com certo receio devido à onda inflacionista, a introdução da cláusula de escala móvel poderia ter efeitos benéficos para a economia nacional.

---

(5) Quanto à aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* no contrato de empreitada, v. além do artigo de OSCAR SARAIVA cit. na nota supra, o livro de ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, *Aspectos do contrato de empreitada*, Rio de Janeiro, Edição Revista Forense, 1955, especialmente p. 55 a 72, e o parecer do Professor CAIO TÁCITO, *Contrato Administrativo*, — teoria da imprevisão, in "Revista Forense", vol. 155, p. 97 a 103.

5. Em matéria de depósitos bancários a questão deve ser estudada com muito mais cuidado. Na realidade, mesmo nos casos de revalorização de dívidas foram excluídos em geral de tais efeitos os depósitos bancários equiparados ao próprio papel-moeda. Assim a lei alemã de revalorização de 12 de julho de 1925 (art. 66) excluiu explicitamente do seu domínio de aplicação os depósitos bancários (*Bankauthaben*), o mesmo tendo acontecido em relação à moeda confederada nos Estados Unidos. (6)

O movimento bancário não se coaduna muito bem com a transformação cotidiana e imprevisível do passível do estabelecimento e a inclusão da cláusula de escala móvel nos depósitos poderia parecer uma aventura perigosa.

E' todavia interessante notar que com certa finalidade política de facilitar a reconstrução, o *Credit Foncier* na França introduziu a cláusula de escala móvel simultaneamente nos depósitos que recebia e nos empréstimos que concedia, fazendo variar o *quantum* da transação de acôrdo com o índice do preço de construção, devendo os depósitos serem utilizados para a construção de novos imóveis ou o consêrto de prédios antigos. (7)

E' um expediente interessante que merece ser adaptado em outros países e em outras condições já que encoraja sobremaneira as classes de pequenos rendimentos a uma economia produtiva com a consciência de que tais depósitos alcançarão afinal o *desideratum* do depositante qualquer que venha a ser o poder aquisitivo do padrão monetário.

6. Um ambiente por excelência favorável à recepção da cláusula de escala móvel é o das debêntures. Na verdade, o comércio vive de crédito e de crédito a longo prazo. São pois insuficientes os empréstimos bancários com as suas restrições em matéria de prazo. Recorrem pois as sociedades à emissão de debêntures. Mas numerosos autores assinalam a insegurança dos investimentos em obrigações ao portador, constatando que na maioria dos casos o debenturista em vez de aumentar o seu capital com os juros, sofre uma perda devida à diminuição do poder aquisitivo da moeda. IRVING FISHER cita o caso de uma sociedade que emitiu 100 milhões de dólares em ações e 100 milhões em debêntures e cujo lucro, em 1913, era de 10 milhões, sendo 5% a taxa de juros paga aos debenturistas. Êstes recebiam pois 5 milhões e os acionistas também obtinham 5 milhões de dividendos. Em 1919, o dolar perdeu a metade do seu valor. Os lucros, como diferença entre o preço de custo e o preço de venda, que ambos duplicaram, são pois de 20 milhões. Os debenturistas continuam a receber 5 milhões enquanto os acionistas recebem 15 milhões. (8)

7. Atendendo à sugestão do Professor FISHER, a *Rand Cardex Company of Buffalo* emitiu obrigações prometendo ao portador o pagamento de uma soma de dinheiro "que tenha o poder aquisitivo atual de 1.000 dólares.

---

(6) NUSSBAUM, *Money*, 1939, p. 110.

(7) V. o artigo de MICHEL VASSEUR, *Échelle mobile* 53, in D.H. 1954, 1, chr. p. 3.

(8) IRVING FISHER, *L'illusion de la monnaie stable*, 1929, p. 23 e p. 69.

cujos juros na base anual de 7% seriam pagos trimestralmente em quantias que tenham no momento do pagamento um poder aquisitivo igual a 1,75% do poder aquisitivo de 1.000 dólares, baseando-se nos números índices dos preços das mercadorias definidas e fixadas na relação anexa". Os dados estatísticos fundamentais foram aqueles fornecidos pelo *U.S. Bureau of Labor Statistics*. Com a fusão posterior da *Rand Cardex Company* com outras empresas, as obrigações com cláusula de escala móvel foram transformadas em obrigações simples e em ações preferenciais. Outras debêntures deste tipo foram emitidas por sociedades americana e alemãs especialmente no período inflacionista que seguiu a primeira guerra mundial. Os autores têm assinado a necessidade de ligar a debênture ao poder aquisitivo da moeda sob a pena de não mais encontrar debenturistas. "*Recent experience has clearly shown the need in long-term corporate financing for the stable standards of value which the price-index might provide*". (9)

Discutiu-se muito se as obrigações com cláusula de escala móvel eram ou não títulos de crédito já que não importavam no pagamento de uma quantia certa em dinheiro mas tão somente num montante determinável de acordo com as variações dos índices escolhidos. Na realidade poderiam tais debêntures ser transformadas em "*negotiable instruments*" pela vontade das partes ou, em todo caso, por modificação da lei especial sobre a matéria. Outra dificuldade que a questão oferece é relativa à contabilidade das sociedades emittentes de tais debêntures.

8. Na França, depois da última guerra, diversas empresas públicas emitiram debêntures com cláusula número índice, sendo tal prática seguida por companhias particulares. A *Electricité de France* emitiu, a partir de 1952, debêntures no valor de 16.000 francos cada uma, que dariam como juros anuais uma quantia de dinheiro igual ao preço, na época do vencimento, de 100 quilowatts de energia elétrica que nunca poderia ser inferior a 720 francos ou seja a 4,5%. O principal seria o valor de 2.000 quilowatts não podendo ser inferior a 16.000 francos. O mesmo sistema foi seguido pelo *Gaz de France* e pela *Société Nationale des Chemins de Fer* que escolheram como índice respectivamente o metro cúbico de gás a 4.200 calorías e o preço que o viajante de 3.<sup>a</sup> classe paga por quilômetro nas estradas de ferro. As obrigações dos *Charbonnages de France* só aceitaram a cláusula de escala móvel em relação ao principal de acordo com o preço por atacado do carvão. Outras obrigações variam de acordo com o movimento de negócios realizado pela sociedade ou segundo uma combinação de movimento de negócios com o preço de produção. É o caso do empréstimo a 6% do *Groupement des Industries de la Construction Électrique* de julho de 1954, cujo índice de referência é o movimento de negócios da indústria referida, aumentando os juros e o principal de 1% sempre que o movimento de negócios é acrescido de 1%. Encontramos sistema análogo nos empréstimos do *Groupement de l'Industries Sidérurgique* de 1953 e de 1954. Outras sociedades, entre as quais a *Citroën*, preferiram tomar como índice os próprios dividendos distribuídos aos acionis-

(9) DAWSON and COULTRAP, *Contracting by reference to price indices in Mich. L. R.*, vol. 33, n.º 5, p. 695.

tas, com um sistema de ponderação de modo que se os dividendos do acionista aumentam de 1/700, os juros e o principal devidos ao debenturista aumentarão de 1/2.400. Na realidade são empréstimos de certa complexidade que só podem interessar sociedades de investimentos mas são os primeiros esforços para permitir ao debenturista de se precaver contra a transformação do poder aquisitivo da moeda. O caminho traçado é no sentido de permitir em certos casos ao debenturista de se transformar em acionista com a introdução da cláusula de escala móvel, desde que o índice esteja ligado a um dos elementos da indústria que recebe o empréstimo. O debenturista tem um rendimento mínimo estável, assegurado e além disso participa nos lucros mas numa proporção menor que o acionista, já que não correu os riscos da empresa. É um pouco neste sentido que o Professor HAMEL explica o mecanismo da debenture com cláusula de escala móvel como uma espécie de associação, no que todavia é criticado pela maioria da doutrina francesa que não admite sociedade sem participação nas perdas. (10)

9. Pensamos que a introdução da cláusula de escala móvel nas obrigações não contraria os princípios gerais do nosso direito comercial. Do ponto de vista econômico seria recomendável pois permitiria investimentos na indústria de economias que hoje receiam a depreciação da moeda e, necessitando de segurança, se refugiam nas operações imobiliárias. O Brasil já hoje começa a abandonar as sociedades anônimas de tipo exclusivamente familiar que até há pouco tempo dominaram a nossa economia e as companhias nacionais já começam a fazer apêlo ao público para a subscrição das suas ações. Algumas vezes pode não convir à sociedade que os novos investimentos de terceiros modifiquem a sua orientação comercial ou industrial. Pode, por outro lado, o público preferir não correr os riscos do negócio e interessar-se mais pelos juros do que pelos dividendos. Todavia, na condição atual da nossa economia inflacionária, em que o nível de custo da vida aumenta de 30 a 40% no prazo de 2 anos, os capitais não podem ser invertidos em obrigações por um justo receio da diminuição do poder aquisitivo da moeda, que a introdução da cláusula de escala móvel iria banir. Podemos imaginar assim obrigações que usariam a seguinte fórmula:

“No dia D, a Cia. . . . . promete pagar ao portador uma quantia que tenha o poder aquisitivo atual de 1.000 cruzeiros e pagar os juros anuais de 6% sobre esta quantia, sendo que o principal e os juros variarão de acordo com o índice do custo da vida publicado pelo serviço de estatística. . . . .

A soma a ser paga no dia do vencimento será igual a 1.000 cruzeiros multiplicados pelo último número índice publicado naquela época e dividido pelo último número índice publicado no momento em que é firmado o presente contrato o mesmo se dando com os juros pagáveis cada ano que serão

(10) V. A. FRANÇON, *Les types récents d'obligations dans les sociétés*, in *R.T.D. Com.*, 1954, n.º 3, p. 513-539 e especialmente p. 522; HENRI VIAUX, *L'indexation des valeurs mobilières dans la pratique*, in *Rev. Ec.*, 1955, n.º 2, p. 249-273; ANTONIO PLASENCIA: *Una nueva modalidad en los empréstitos franceses: los empréstitos indicados*, in “Cuadernos de Derecho Francés”, Barcelona, 1954 n.º 3, p. 69-82.

de 60 cruzeiros multiplicados pelo último número índice publicado no momento do pagamento dos juros e divididos pela número índice vigente no momento do contrato.”

A debênture com cláusula de escala móvel é pois mais um aspecto da utilidade do número índice.

#### CONTRATO DE LOCAÇÃO DE COISAS

10. Já vimos que é freqüente a introdução de uma cláusula de escala móvel nos arrendamentos rurais. Os tribunais foram unânimes em reconhecer a validade de tal cláusula que em certa época se generalizou na França e na Alemanha. A cláusula também se infiltrou no domínio da locação urbana, embora a condene NUSSBAUM (11) em relação às locações residenciais, dizendo que o locatário não pode ser atraído por uma convenção de acordo com a qual o seu aluguel aumentaria automaticamente em proporção das variações do custo da vida.

No Brasil, ex-vi do decreto 24.150 de 20 de abril de 1934, admitimos a revisão judicial dos contratos de locação comercial. Neste campo, a inclusão da cláusula de escala móvel além de atender ao interesse das partes, poderia evitar numerosas demandas judiciais.

Para a locação residencial, estabelece a lei 1.300 de 28 de dezembro de 1950 o congelamento dos aluguéis para os contratos anteriores e a liberdade contratual para os posteriores. Aqui também a cláusula de escala móvel poderia funcionar em determinadas condições, além de ser um justo critério para a revisão legislativa dos aluguéis congelados.

Já encontramos contratos, cuja legalidade ainda não foi apreciada pelo judiciário e que estabelecem um aumento progressivo do aluguel de acordo com o decurso do tempo. Seria, por exemplo, o caso de um contrato de locação por cinco anos no qual o locatário pagaria Cr\$ 2.000,00 no primeiro ano, Cr\$ 3.000,00 no segundo e no terceiro e Cr\$ 4.000,00 nos dois últimos. Parecem-nos válidos tais contratos já que a liberdade de contratar qualquer preço importa na faculdade de estabelecer preços sucessivos. Todavia poderia talvez ser considerada contra a ordem pública um contrato por tempo indeterminado que estabelecesse que o aluguel seria de Cr\$ 1.000,00 no primeiro ano, aumentando anualmente de 10%, por ser no caso evidente a desconfiança do credor em relação à estabilidade do poder aquisitivo da moeda. Confessamos que tal desconfiança, está tão generalizada que não a podemos incriminar, parecendo-nos válido a cláusula. Em vez de uma percentagem arbitrariamente fixada, que nem sempre corresponde às modificações do nível geral dos preços, preferíamos o emprêgo da cláusula de escala móvel que manteria a equivalência entre as prestações das partes, adaptando o acordo inicial às modificações que vierem a ocorrer no plano monetário. (12)

(11) NUSSBAUM, *Money*, 1939, p. 407.

(12) V. MICHEL DE JUGLART, *L'indexation dans les baux*, in "Rev. Ec.", 1955, n.º 2, p. 236-248.

## SALÁRIOS

11. Já se disse que “quando os preços sobem, os salários e os vencimentos parecem um viajante correndo atrás de um trem que êle acaba de perder” (13). E a reivindicação operária foi sempre no sentido de salários constantes que representem um poder aquisitivo estável.

As convenções coletivas de trabalho incluíram, em diversos países, uma cláusula de aumento de salário de acôrdo com a modificação do nível geral do custo da vida. Foi o que aconteceu na Austrália por exemplo. Também nos Estados Unidos, certas convenções entre empregados e empregadores acataram a cláusula de escala móvel, que se tornou muito divulgada após a primeira guerra mundial. ELMA B. CARR em interessante trabalho publicado no boletim do *U.S. Bureau of Labor Statistic* (14) em 1925 assinala a importância que os dados referentes às variações do custo da vida passaram a ter nas sentenças arbitrais em casos de conflitos entre empregados e empregadores. Tais sentenças, especialmente em dissídios coletivos, alcançaram alguns milhões de empregados. Mais recentemente deve ser lembrada a experiência realizada pela General Motors, a partir de 1948, em relação a cêrca de . . . . 250.000 empregados cujos salários passaram a variar de acôrdo com uma escala móvel.

A lei francesa de 4 de março de 1938 permitiu o reajustamento dos salários de acôrdo com a variação dos números índices. Uma nova lei de 18 de julho de 1952 prevê a revisão dos salários quando o índice de custo da vida alcançar determinado nível mas tal norma ainda não teve aplicação diante da relativa estabilidade do poder aquisitivo do franco nos dois últimos anos.

No Brasil, tanto a fixação do salário mínimo como as decisões da justiça trabalhista nos dissídios se baseiam no índice do custo da vida. Assim sendo, nada impede uma generalização da cláusula de escala móvel que funcionaria automaticamente sempre que o índice sofresse a modificação de determinada percentagem, evitando-se assim em muitos casos processos judiciais e assegurando-se a correspondência entre o salário e certo nível de vida a que aspira justamente o empregado. (15)

## CONTRATOS DE SEGUROS

12. Assinalou-se muitas vêzes a dificuldade que o segurado encontra para calcular os prêmios dos “seguros flutuantes” ou seja dos seguros com cláusula de escala móvel. Os Professôres HENRI ET LÉON MAZEAUD assina-

(13) IRVING FISHER, *L'illusion de la monnaie stable* p. 72.

(14) E.B. CARR, *The use of cost-of-living figures in Wage adjustments*, in *Bureau of Labor Statistics Bulletin* n.º 369, 1925, ap. NUSSBAUM, *Derecho Monteraio*, p. 422, nota 763.

(15) V. sôbre a matéria a tese de R. THOMAS, *L'échelle mobile des salaires*, Paris, 1928, o artigo de J.L. GUGLI ELMI, *Echelle mobile ou indexation des salaires en France*, in *Rev. Ec.*, 1955, n.º 2, p. 218-235 e o estudo de A. PHILBERT, *Le Problème de l'échelle mobile des salaires in Droit Social*, 1952.

lam que tal obstáculo desaparecerá no dia em que forem instituídos prêmios flutuantes para pagamento de um capital também flutuante. (16)

Na Alemanha certas apólices de seguro foram emitidas com a cláusula de escala móvel. Tal modalidade foi todavia abandonada por não poderem as companhias de seguro fazer os investimentos necessários para que fiquem cobertos os riscos da diminuição do poder aquisitivo da moeda. (17)

Na França, permitiu-se a revalorização dos seguros de acordo com as variações do índice geral do custo da vida, sendo tal revalorização facultativa para o segurado. Por sua vez, uma lei francesa de 2-8-1949 regulou a revisão das rendas pagas pelas sociedades de seguro aumentando de 300% as constituídas antes de 1-9-1939 e de 100% as posteriores a 1-9-1939 e anteriores a 1-1-1946. (18)

O problema essencial para a inclusão da cláusula de escala móvel nos seguros é a possibilidade que deve ter o segurador de investir o capital constituído pelos prêmios de tal modo que não seja alcançado pela diminuição do poder aquisitivo da moeda. Nos países em que existem debêntures com cláusula de escala móvel, a elas podem recorrer os seguradores, permitindo assim que determinada soma mantenha o poder aquisitivo que originariamente tinha.

13. Em matéria de seguros contra danos, especialmente no seguro de imóveis, adotou-se como índice o preço da construção, variando tanto o capital assegurado como os prêmios de acordo com este índice, e podendo, mediante aviso prévio, o segurado desistir da cláusula de escala móvel. No seguro de vida, a revalorização pode ser obrigatória ou facultativa. Neste último caso, o assegurado poderá antes do vencimento do prêmio renunciar a cláusula. Os índices escolhidos são em geral o do nível do custo da vida, havendo geralmente o estabelecimento de uma quantia mínima e máxima entre as quais o capital poderá variar. No caso de seguro total ou seguro capitalização, deve haver uma revalorização da reserva matemática para que o capital recebido pelo segurado ou pelos seus herdeiros tenha o poder aquisitivo da quantia convencionada no momento do contrato. A dificuldade toda consiste em saber como o segurador poderá fazer a revalorização da reserva matemática. Já assinalamos a possibilidade de realizar transações também baseadas na cláusula de escala móvel. Outra possibilidade seria fazer participar o segurado dos benefícios sociais da sociedade de seguro que são em parte devidos justamente à revalorização do ativo ou seja à depreciação da moeda. São questões técnicas de certa complexidade em que não pretendemos nos aprofundar mais por merecerem um estudo que lhes seja exclusivamente dedicado.

O que é certo é que o seguro perde a sua função social devido à depreciação monetária. Como esclarece o Professor BESSON "De todos modos, si

(16) *R.T.D. Civ.*, 1951, p. 508. No mesmo sentido, DAWSON and COULTRAP, in *Mich. L. R.*, vol. 33, p. 702.

(17) NUSSBAUM, *Money in the law*, 1939, p. 408.

(18) In *R.T.C. Civ.*, 1949, p. 575.

se estima que el seguro sobre la vida debe, para salvarse, dar a los asegurados una cierta garantía sobre la vida tocante a la depreciación monetaria sin haber al mismo tiempo una obra especulativa o quimérica, una promesa de participación, incluso limitada, sobre las plusvalías globales hecha a todos los asegurados, permitiría indudablemente resolver el problema sin presentar los inconvenientes de una revalorización limitada a ciertos asegurados y de jada, en cierta medida, a la discreción de los aseguradores." (19) Não há dúvida que sem tal renovação da sua própria estrutura, o seguro não tem mais razão de ser pois acumula uma certa quantia em moeda forte e a devolve em moeda depreciada.

14. No domínio dos seguros sociais, o legislador interveiu para rever as pensões concedidas de acordo com as variações do salário mínimo. Foi o que aconteceu por exemplo com as pensões concedidas pelos Institutos depois do último aumento salário mínimo estabelecido pelo decreto de 1 de maio de 1954. Tais pensões poderiam variar independentemente da intervenção legislativa de acordo com uma cláusula de escala móvel baseada nas variações dos salários ou do custo de vida. E' mais um terreno de aplicação fecunda da cláusula de escala móvel.

#### CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

15. O direito administrativo não é terra de eleição da cláusula de escala móvel. O princípio dominante seria mais e da revisão atendendo não apenas a considerações econômicas e a dados estatísticos mas também a argumentos de ordem política. Efetivamente a revisão dos contratos administrativos é hoje matéria pacífica. Na França, a teoria da imprevisão foi acatada pela jurisprudência do *Conseil D'État* desde o caso da Companhia de Gás de Bordeus em que foi concedida a revisão do contrato devido a modificações objetivas e imprevisíveis ocorridas no mercado. (20) Posteriormente, o legislativo reconheceu e adotou a teoria da imprevisão, elaborando a *Lei Failliot*. Na Itália, um decreto de 21 de julho de 1927 posteriormente confirmado por uma lei de 14 de junho de 1928 autorizou a revisão dos contratos administrativos.

A doutrina todavia, procurou fazer variar os preços nos contratos administrativos de acordo com as flutuações do poder aquisitivo da moeda.

Nos Estados Unidos, a utilização de números índices para determinar as modificações do poder aquisitivo do dólar e alterar na mesma proporção as tarifas tem sido generalizada. "The purchasing power of the dollar has thereby become a significant factor in the law of public utilities constituting probably one of the most important instances of the legal use of the purchasing power concept" escreve NUSSBAUM. (21)

(19) ANDRÉ BESSON, *Los seguros con cláusula índice y revalorizables*, in *Cuadernos de derecho frances*, Barcelona, n.º 2, 1954, p. 44.

(20) Ap. D.P. 1916, III, 25.

(21) NUSSBAUM, *Money*, 1939, p. 268.

O artigo 151 parágrafo único da nossa Constituição Federal estabelece por sua vez que “será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão a fim de que os lucros dos concessionários não excedam a justa remuneração do capital, lhes permitam atender a necessidade de melhoramentos e expansão desses serviços.” (22) Essa revisão poderia ser feita de acordo com uma cláusula de escala móvel.

Vemos pois que mesmo no domínio do direito administrativo, a cláusula de escala móvel pode funcionar de modo fecundo não só para a fixação das tarifas cobradas pelos concessionários como também para a revisão de certos contratos como a empreitada por exemplo.

#### CONTRATOS INTERNACIONAIS

16. Em matéria de contratos internacionais, parece à primeira vista que o uso da cláusula de escala móvel deve ser raro. Existem contudo convênios internacionais com esta modalidade. Tal é o caso, entre outros, de um contrato entre a *Commodity Credit Corporation*, empresa pública norte-americana e o Instituto Cubano de Açúcar, firmado em 1946, que determinou numa das suas cláusulas que “os aumentos do custo de vida (*living cost*) e do preço dos alimentos (*foodstuff prices*) serão tomados em consideração para aumentar o preço mínimo básico fixado no presente contrato.” (23)

---

(22) V. a respeito THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de direito administrativo*, 2.<sup>a</sup> ed., volume IV, Livraria Freitas Bastos S/A., 1949, p. 419-437. Sobre a matéria em direito norte-americano, V. MOSHER and CRAWFOR, *Public Utility Regulations* (1933) e DOROTY, *The function of reproduction cost in public utility — valuation and rate making* in 37 *Harvard Law Review*, n.º 173-191.

(23) Ap. NUSSPAUM, *Derecho*, 1954, pg. 425, nota 773.

*Consultor Jurídico do D. A. S. P.*

*Cargo público. Vacância. Posse em outro cargo inacumulável. Aplicação do art. 74, n.º VI do Estatuto.*

PARECER N.º 1/56

A questão suscitada no processo deve ser resolvida, como pondera a D.P., mediante a conciliação dos textos legais aplicáveis à matéria.

2. Em princípio, a posse em outro cargo opera a vacância do cargo precedente, segundo estabelece o art. 74, n.º VI, do Estatuto.

3. O dispositivo, concebido sob inspiração da lei anterior (apenas substituída a *nomeação*, a que aludia o art. 93, alínea g, pela *posse*), omite a ressalva da possibilidade de acumulação dos dois cargos, em que obviamente, não se consumará a vacância.

4. Ainda, porém, nos casos duvidosos, em que somente mais tarde se venha a declarar o impedimento de acumulação, não se poderá declarar vago, desde a posse, o cargo afinal repudiado pelo ocupante.

5. Somente a opção faculta, no caso, que se defina a cessação do vínculo cuja sobrevivência pendia de decisão administrativa e de manifestação de vontade do funcionário.

6. Concordo, pois, com a conclusão formulada, para a hipótese, no parecer da D.P.

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

Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1956.  
— *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

*Licença especial. Cômputo do decênio. Interrupções.*

PARECER N.º 3/56

Wanda Lopes Rocha pleiteia a concessão de licença especial, mas o S.A. tem dúvidas quanto à continuidade do decênio de tempo de serviço, visto que, em seu transcurso, a requerente teve 180 dias de licença para tratamento de saúde e mais 57 de licença para o tratamento de saúde de pessoa da família.

2. Observa, porém, a D. P. que tais prazos de licença não são adicionáveis para efeito de interrupção do prazo aquisitivo do direito à licença especial.

3. A norma legal, contida no art. 116, parágrafo único, do Estatuto, distingue, de fato, formas autônomas de causas interruptivas do decênio. As licenças para o tratamento da própria saúde não excedente a seis meses ou 180 dias não obrigam ao reinício do cômputo do decênio. Tão pouco, as licenças para tratamento de pessoa da família que não ultrapassem a quatro meses ou 120 dias produzirão tal consequência.

4. Não há como somar os prazos de cada uma dessas formas de licença que a lei tratou isoladamente, como o fez, a seguir, para outras formas de licença.

Opino, assim, no sentido de que, não havendo outro motivo, a licença poderá ser concedida.

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

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1956.  
— *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

*Estudante. Ausência para prestação de prova ou exame. Auxílio de caixa.*

PARECER N.º 4-56

Indaga a consulta se o estudante que se ausenta para prestar prova ou exame poderá perceber auxílio para diferença de caixa relativo ao mesmo dia.

2. O art. 158 do Estatuto assegura, em tal hipótese, o afastamento do funcionário, sem prejuízo de seus vencimentos ou outras vantagens.

3. Assim, embora essa vantagem esteja, ligada, por sua própria natureza, à manipulação de dinheiros (art. 137 do Estatuto; art. 2.º do Decreto n.º 34.406, de 1953), a garantia especial atribuída ao estudante se estende à sua percepção na hipótese de afastamento para o fim indicado.

Concordo, pois, com a conclusão do parecer da D.P.

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

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1956.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Acumulação. Correlação de matérias. Aplicação do decreto n.º 35.956, de 1954.*

PARECER N.º 7-56

Dr. Geraldo Otávio Rocha recorre para o Excelentíssimo Senhor Presidente da República do despacho do Sr. Diretor Geral do D.A.S.P. que aprovou o parecer da Comissão de Acumulação de Cargos contrário à possibilidade do exercício simultâneo dos cargos em que se acha investido.

2. Ocupa o recorrente o cargo efetivo de Procurador da República e, como interino, o de Professor Catedrático de Ética, História e Legislação de Imprensa, na Faculdade de Filosofia da Universidade do Rio Grande do Sul.

3. Não se questiona a natureza técnica e de magistério dos cargos em apreço, nem a compatibilidade de horários. A impugnação reside na inexistência da correlação de matérias que é essencial à legalidade da acumulação.

4. Traduzindo a hermenêutica aceita, tanto administrativa, como judicialmente, ao texto constitucional, o art. 8.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, fixou

o conceito da correlação de matérias, que se funda na "existência de relação imediata e recíproca entre os conhecimentos específicos, cujo ensino ou aplicação constitua atribuição principal dos cargos acumuláveis".

5. O parecer da Comissão, reafirmado em seu novo pronunciamento, obtempera que não há entre as atribuições do Procurador da República e o magistério ministrado no Curso de Jornalismo essa conexão bilateral, segundo a qual o exercício de um cargo contribui, de modo dominante, para aprimorar ou elucidar o exercício do outro.

6. A cadeira de Ética, História e Legislação de Imprensa, destinada à formação de jornalistas, não tem como enderêço básico, a doutrinação jurídica, embora comporte, em parte de seus programas, noções gerais sobre o direito positivo atinente à imprensa.

7. De outra parte, o domínio dessa cadeira não influi, ao menos de forma apreciável, no desempenho da defesa judicial dos interesses da União, que é incumbência precípua dos Procuradores da República.

8. Parece-me, portanto, exato o ponto de vista esposado no ato recorrido que, a meu ver, merece ser mantido, subindo o recurso à apreciação final do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

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

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1956.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Fundação. Criação pelo Estado. Autorização legislativa.*

PARECER N.º 9-56

O Ministério da Educação e Cultura propôs, em Exposição de Motivos n.º 718, de 10 de agosto de 1955, a expedição de decreto executivo autorizando a Comissão Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior a instituir uma fundação que absorveria a execução da Campanha ora afeta àquele órgão.

2. Submetido o assunto ao exame deste Departamento, pondera o Sr. Diretor da D.O. a imprescindibilidade de prévia autorização legislativa para a constituição do ente projetado, sugerindo, a respeito, a minha audiência.

3. As fundações criadas pelo Estado sujeitam-se as regras prescritas na lei civil, entre as quais sobrelava a formação inicial de patrimônio composto de bens livres.

4. Não se poderá instituir fundação com bens futuros ou aleatórios. O patrimônio ter-se-á de compor, no ato institucional, mediante a aplicação de bens não clausulados, visto que a sua destinação representa uma forma translativa do domínio à nova pessoa jurídica a se constituir.

5. Como forma de alienação de bens públicos, a composição do patrimônio da fundação não se pode fazer, assim, por iniciativa espontânea do Executivo. Acresce, ainda, que o projeto de decreto nem sequer instituiu um patrimônio atual à nova fundação, pretendendo fazê-lo com futuras parcelas orçamentárias, cuja fixação incumbe ao Poder Legislativo. A determinação inscrita em ato executivo seria inócua, não violando, de nenhum modo, ao Congresso, quando da elaboração orçamentária.

6. Não se inclui, de outra parte, não atribuições constitucionais do Presidente da República, a da criação de pessoas de direito incumbidas do exercício da tarefa administrativa do Estado Federal. As fundações existentes, assim como as autarquias e sociedades de economia mistas foram instituídas em ato legislativo próprio, limitando-se o Executivo ao exercício subsequente do poder regulamentar.

7. Sou assim, de parecer que a pretendida Fundação somente poderá ser instituída mediante autorização legislativa em que também se especifiquem os bens necessários à sua constituição.

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

Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 1956. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

#### *Sentença judicial. Extensão a terceiros. Prescrição.*

##### PARECER N.º 12-56

Tenho salientado, em mais de uma oportunidade, segundo, aliás, nesse passo, a linha de meus predecessores, que a execução de decisões judiciais não deve, em tese, ultrapassar à pessoa de seus beneficiários diretos. E' princípio curial de direito que os atos judiciais apenas operam entre as partes vinculadas no processo contencioso e não alcançam a terceiros que nele não são autores, réus ou litisconsortes.

2. Somente em casos excepcionais quando se faz inequívoca e reiterada a exegese judicial de normas legais, possibílita-se, a título de economia processual, que a administração se antecipe a óbvia e inevitável de-

claração judiciária, proclamando, desde logo, o direito que, na esfera jurisdicional, será iniludivelmente consagrado.

3. No caso atual, como bem assinala a D.P., a própria lei instauradora do favor estipulou prazo para sua utilização. Criou, em suma, direito sujeito a termo que, uma vez extinto, consumou-lhe a caducidade, não mais se possibilitando, judicial ou administrativamente, o conhecimento do mérito da questão.

4. Essa preliminar invalida, pois, *ab initio*, o exame da pretendida extensão da sentença judicial àqueles que, por sua própria inércia, fizeram perecer a oportunidade do exame de seu eventual direito.

Concordo, assim, com as conclusões do parecer da D.P.

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

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 1956. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

#### *Ato administrativo. Nulidade. Prescrição.*

##### PARECER N.º 13-56

Alega o suplicante que a sua dispensa da função de extranumerário, ocorrida em 12 de dezembro de 1949, em virtude de abandono de emprego, é nula por não ter sido precedida de inquérito administrativo. Louva-se, para isto, em que teria adquirido estabilidade, por força do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Lembra, no entanto, a D.P., arrimada em precedentes administrativos, que já se consumou o prazo quinquenal de caducidade do direito de habilitação aos benefícios daquele preceito constitucional.

2. Também já se exauriu o prazo de prescrição relativo ao controle de legalidade do ato de dispensa, já agora definitivo.

4. Acresce, ainda, que, à data da dispensa, era ignorada a prestação de serviço público anterior, cujo cômputo facultaria a desejada estabilidade. A dispensa observou, assim, à luz do *status* funcional então notório, as normas legais aplicáveis. A ausência de inquérito administrativo não resultou, assim, de omissão administrativa mas da inércia do próprio interessado.

Concluo assim, à semelhança do parecer da D.P. pelo indeferimento do pedido.

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

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 1956. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

## Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.010

*“Extinção de cargo público; ao seu titular deve ser assegurada, a disponibilidade remunerada, com percepção dos vencimentos a que teria direito, se o cargo não tivesse sido suprimido.*

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.

Requerente: Airton Ribeiro Gomes.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 2.010, impetrado por Airton Ribeiro Gomes, acorda o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, conceder a segurança, mas tão somente para que o impetrante seja pôsto em disponibilidade, percebendo os mesmos vencimentos a que teria direito, isto é, idênticos aos professores da federalizada Escola da que se trata, se não tivesse sido suprimido o seu cargo na conformidade das precedentes notas taquígráficas integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 22 de julho de 1953. — José Linhares, presidente. — Nelson Hungria, relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Airton Ribeiro Gomes, secretário da Escola Fluminense de Medicina Veterinária, impetrando mandado de segurança, contra ato do Senhor Presidente da República, pleiteia que este, “no cumprimento da atribuição privativa que a Constituição lhe confere quanto à iniciativa das leis que criam cargos (art. 67, § 2.º), envie mensagem à Câmara dos Deputados, em complemento à de n.º 343-52 (item 17), para que se crie na Escola Fluminense de Medicina Veterinária o cargo isolado de provimento efetivo de secretário, com os vencimentos correspondentes ao padrão O, para

nêle ser provido o impetrante, em reconhecimento do direito que lhe assiste, garantindo-se-lhe, com a estabilidade, tôdas as vantagens decorrentes da investidura, desde a data em que se verificou a incorporação da mencionada Escola ao patrimônio da União.

E’ longa a fundamentação constante da inicial, a cuja leitura vou proceder: (lê).

Solicitadas informações, foram atendidas com os esclarecimentos inclusos ao ofício de fls. 55 e prestados pelo Ministério da Agricultura: (lê).

Teve vista dos autos a Procuradoria Geral da República que exarou o seguinte parecer, a fls. 62:

“Airton Ribeiro Gomes pede êste mandado de segurança para o fim de se determinar ao Sr. Presidente da República que, no cumprimento da atribuição privativa que a Constituição lhe confere, quanto à iniciativa das leis que criam cargos (art. 67, § 2.º), envie mensagem à Câmara dos Deputados, em complemento à de número 243-52 (item 17), para que se crie na Escola Fluminense de Medicina Veterinária o cargo isolado de provimento efetivo de secretário, com os vencimentos correspondentes ao padrão O, para nêle ser provido o impetrante, em reconhecimento do direito que lhe assiste, garantindo-se-lhe, com a estabilidade, tôdas as vantagens decorrentes da investidura, desde a data em que se verificou a incorporação da mencionada Escola ao patrimônio da União”.

E diz que age dessa maneira, por isso ao ser incorporado ao patrimônio nacional a Escola Fluminense de Medicina Veterinária, situada em Niterói, da qual era êle secretário, não foi atendida a sua situação decorrente do disposto no art. 56, letra L — dos Estatutos da Escola, em face do qual tinha as mesmas garantias dos professores catedráticos.

A leitura dêsse dispositivo dos ditos estatutos da exposição de motivos do Dasp, às fls. 38-48, notadamente na parte correspon-

dente aos ítem nove a dezessete (fls. 41-44) e do douto parecer de fls. 56-60, do ilustre Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura — Dr. Luciano Pereira da Silva, deixa certo, porém, não ter o impetrante direito ao que pede.

E' que tais estatutos só concederam ao impetrante as *mesmas garantias dos professores catedráticos e não as mesmas vantagens*.

Ademais o pedido do impetrante importa em pretender que o Poder Judiciário possa compelir o Poder Executivo a praticar um ato da sua privativa competência, qual seja o da iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentam vencimentos, etc. (Constituição Federal, art. 67, § 2.º).

Se o impetrante não se animou a pedir que, em face do aludido dispositivo dos estatutos da Escola lhe fôsse reconhecida a *vitalidade*, que é evidentemente a *maior garantia* que desfrutam os professores catedráticos, certamente porque sentiu que tal pretensão iria ofender o disposto no art. 187 da Constituição Federal não se justifica que esteja pleiteando que se compile o Excelentíssimo Senhor Presidente da República a praticar um ato cuja iniciativa é de sua competência exclusiva.

Se por não ter, praticado o ato desejado pelo impetrante, o Presidente da República ofender direito adquirido por alguém, outro será o recurso judicial a ser empregado para a garantia de tal direito.

O que não é possível é considerar-se alguém com direito líquido e certo de escolher a oportunidade para o Presidente da República praticar um ato, cuja iniciativa lhe cabe privativamente, em face do já citado dispositivo constitucional.

Conseqüentemente, o direito do Impetrante ao que pede é nenhum.

Confiamos, por isso, seja indeferida a segurança impetrada.

Distrito Federal, 5 de maio de 1953. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.

## VOTO

A presente segurança visa compelir o Presidente da República não obstante sua atribuição privativa, exclusiva, de cuja oportunidade é o único árbitro — a enviar mensagem à Câmara dos Deputados, a fim de ser criado, na Escola Fluminense de Medicina Veterinária, o cargo isolado de secretário, de provimento efetivo e com os vencimentos do

padrão O, para ser provido nêle o impetrante, que sustenta ter as mesmas garantias dos professores catedráticos.

No seu longo e lúcido parecer, incorporado ao relatório, o eminente Dr. Procurador Geral da República deixou fora de qualquer dúvida a impertinência da impetração.

Estou que, por não se configurar, absolutamente, a hipótese prevista no art. 141, § 24, da Carta Maior, é de manifesta inadequação a medida ajuizada.

Indefiro o mandado de segurança.

## VOTO

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Senhor Presidente, tenho aqui presente, a lei número 1.055, de 1950, que federalizou, entre outras, as escolas, a de que ora se trata.

Não se pode contestar que essa lei se referiu a todos os funcionários, sem distinção. Não determinou a supressão de qualquer dos cargos existentes anteriormente.

Mas, há que atender o seguinte: o Governo, na sua política administrativa, servindo a critério de oportunidade ou de interesse público, pode deixar de criar ou manter cargo idêntico ao que exercia o impetrante, na escola de veterinária.

O Sr. *Ministro Luiz Gallotti* — E' suprimido o cargo de Secretário?

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — O Governo, na sua mensagem, não se refere a êle, como se estivesse a suprimi-lo. Podia fazê-lo, ou não?

O Sr. *Ministro Hahemann Guimarães* — Podia não achar necessário o cargo.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Pode o Poder Judiciário entrar nessa apreciação, para corrigir a política administrativa do Governo? Não, evidentemente.

No caso de supressão do cargo, o funcionário ocupante, quando estável, ficará em disponibilidade remunerada, até o aproveitamento em outro cargo de natureza equivalente ou idêntica, compatível com cargo que ocupava. E' a solução que se deve dar no caso vertente.

Não posso admitir que o Poder Judiciário tenha competência para determinar ao Poder Executivo que cumpra na espécie, *in natura*, seu privativo dever constitucional, de iniciativa de criação de cargo público.

Assim, Sr. Presidente, nos termos em que está formulado o pedido de segurança, inde-

firo-o, ressaltando ao impetrante o direito que lhe couber, face o parágrafo único do art. 189 da Constituição Federal.

VOTO

*O Sr. Ministro Mário Guimarães* — Senhor Presidente, quando, há pouco, o ilustre advogado fêz da tribuna, alusão ao caso Edgard Estrêla, lembrei-me daquele julgamento e, então, o voto que proferi foi precisamente no sentido do voto que acaba de dar o ilustre colega Ministro Nelson Hungria.

Distingue-se apenas a situação.

Reconheci, naquele caso, que havia, em favor do impetrante, situação que lhe dava direito adquirido, mas disse que não podia constranger o Governô a ficar de braços cruzados e manter sempre aquela organização, que, dessa forma, era preciso conciliar os direitos individuais, garantidos pela Constituição, e o interesse público.

*O Sr. Ministro Nelson Hungria* — O caso era diverso.

*O Sr. Ministro Mário Guimarães* — Quero, apenas aludir à orientação que tomei, e é a seguinte: essa conciliação entre o interesse público e os direitos patrimoniais se faria por meio de indenização, isto é, reconhecia o direito do impetrante, mas ressaltava ao Governô pagar a indenização correspondente, se entendesse não aproveitá-lo.

E', precisamente, o que me parece, agora: o Governô, por uma lei, era obrigado a manter os funcionários que faziam parte da Congregação e da Administração dessa Faculdade federalizada, garantindo-lhe a mesma remuneração e contando, ainda, o tempo de serviço.

Mas, pode ter acontecido que não aprovasse, no interesse do ensino, manter aquêlê cargo. Podia o Governô dar nova orientação aos programas da Faculdade. Se a federalizou foi por qualquer motivo, de interesse público. Não se pode conceber que o Governô quisesse assumir essa responsabilidade pelo prazer de assumi-la, mas por ter outra orientação.

Dir-se-á que o Governô não criou o cargo de Secretário, talvez seja necessário ou não. O certo é que o Governô não criou. Que fazer? Reconhecer, em favor do impetrante, os seus direitos aos vencimentos correspondentes, mas não se pode compeli o Governô a tomar a iniciativa de criar êsse cargo.

O meu voto, Senhor Presidente, aproxima-se muito do proferido pelo eminente colega Ministro Nelson Hungria.

Se não há dúvida sôbre o direito que se pode reconhecer em mandado de segurança.

*O Sr. Ministro Mário Guimarães* — O mais seria a criação de cargo e a nomeação subsequente, enquanto o menos seria o pagamento, em indenização correspondente.

*O Sr. Ministro Hahneemann Guimarães* — Correspondente, porque padrão de vencimentos?

*O Sr. Ministro Mário Guimarães* — Não que percebia lá.

*O Sr. Ministro Lafayette de Andrada* — Mantida a equiparação.

*O Sr. Ministro Luiz Gallotti* — De um Secretário equiparado a Professor.

*O Sr. Ministro Barros Barreto* (Relator) — Professor que, na ocasião, era remunerado com um mil e quinhentos cruzeiros mensais.

*O Sr. Ministro Luiz Gallotti* — A lei que incorporou manteve essa situação.

*O Sr. Ministro Nelson Hungria* — Tem que acompanhar a situação dos professores.

*O Sr. Ministro Barros Barreto* (Relator) — Em virtude da federalização, ou na época?

*O Sr. Ministro Nelson Hungria* — Em virtude da federalização. Se a lei que federalizou, não fêz essa distinção, êle continua equiparado aos professores.

*O Sr. Ministro Mário Guimarães* — Senhor Presidente, o meu voto é deferido, com restrições, conforme acabo de acentuar, isto é, para o efeito de lhe ser reconhecido o direito aos vencimentos do cargo de Secretário, equiparado ao de professor, padrão "O".

VOTO

*O Sr. Ministro Rocha Lagôa* — Senhor Presidente, é fora de dúvida que o Supremo Tribunal não pode, de modo algum, compeli o Chefe do Poder Executivo a exercitar função que a Constituição lhe defere e que é exclusiva dêle. Mas por outro lado, não é possível ficar sacrificado o direito do impetrante, tanto mais quando a lei, que federalizou, incorporou ao patrimônio nacional, os bens das escolas que foram federalizadas, tendo encontrado êsse funcionário em situação definida naquela entidade. Tem, portanto, de ver assegurado o seu direito, e a solução é aventada pelos ilustres Ministros Nelson Hungria e Mário Guimarães, isto é, assegurar-se o direito às vantagens patrimoniais, até que seja aproveitado.

Mas, peço licença para divergir de Suas Excelências quanto aos vencimentos do impetrante.

A mim me parece que deverá continuar a perceber os vencimentos de Secretário, porque não é possível obrigar o Governo a manter organização vigente na entidade particular, como muito bem salientou o ilustre Ministro Mário Guimarães.

A federalização foi para atender a interesse coletivo, de ordem pública. De modo que não é possível que o Governo fique preso à organização vigente naquela época.

Assim, quer me parecer que não é direito líquido e certo do impetrante perceber os vencimentos de professor federal.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Ele passou a funcionário federal, nessa situação de igualdade.

O Sr. *Ministro Rocha Lagôa* — Ai, divirjo. Não é possível que o Governo fique obrigado a respeitar os Estatutos da Escola. Ele pode dar nova estrutura, nova orientação.

Entende que o Poder Público não está obrigado a respeitar a organização vigente, mas, apenas, a assegurar os direitos patrimoniais daquele empregado na situação em que encontrou o impetrante.

O Sr. *Ministro Barros Barreto* — (Relator) De um mil e quinhentos cruzeiros, mensais, de acordo com a certidão do Diretor da escola.

O Sr. *Ministro Rocha Lagôa* — E' o meu voto.

O Sr. *Ministro Luiz Gallotti* — Senhor Presidente, o assento legal da matéria é o art. 4.º da Lei n.º 1.055, de 1950.

A meu ver, resulta claro daí que o que se quis foi manter a situação existente. O caso é diverso do que julgamos anteriormente, onde se pretendia transpôr obstáculo de ordem constitucional.

Ora, quando se deu a encampação, o impetrante era Secretário, equiparado a Professor e não se dispôs que se modificava a situação, mas ao contrário, que ela se mantinha.

Ora, se o cargo de Secretário continua a existir, não terei dúvida em dar a segurança; agora, se o cargo de Secretário deixa de existir, asseguro ao impetrante apenas a situação patrimonial, no sentido dos votos proferidos até agora.

No caso Edgard Estrêla, tive ocasião de acentuar que não examinava a alegação de inconstitucionalidade do decreto-lei que

criara o cargo em comissão e transferira o cargo efetivo do suplente para o quadro suplementar, porque isso ocorreria anos antes da impetração da segurança e o Dr. Estrela havia, na época, aceito aquela transformação, tanto que se empossou no cargo em comissão e o exerceu durante anos, conservando o seu cargo efetivo, transferido para o Quadro Suplementar. Não podia, assim, anos depois, tomar conhecimento daquela alegação em mandado de segurança, que só cabe por lei no prazo de 120 dias.

Concedo, pois, a segurança, data vênia do eminente Ministro Relator.

## VOTO

O Sr. *Ministro Hahnemann Guimarães* — Sr. Presidente, parece-me, que não se pode, de modo algum, conceder mandado de segurança para o fim de compelir o Presidente da República a exercer funções que lhe competem exclusivamente, nos termos do art. 67, § 2.º, da Constituição. Não é possível, por mandado de segurança, coagir-se o Presidente da República a tomar a iniciativa de leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas.

O Sr. *Ministro Lafayette de Andrada* — A lei maior refere-se a cargos novos e, no caso, o cargo já existia.

O Sr. *Ministro Hahnemann Guimarães* — Parece-me, entretanto, que o impetrante tem direito, que para ele decorre da disposição do art. 4.º da Lei n.º 1.055, de 16 de janeiro de 1950, a ser efetivado em cargo federal. Não me parece possível fixar, desde já, padrão de vencimentos desse cargo, já que não existem vencimentos elementos para isso. O artigo 4.º aludido dispõe expressamente o seguinte:

“A União, por intermédio do Ministério da Agricultura, assumirá a responsabilidade da manutenção e funcionamento das referidas escolas e provimento de seu pessoal efetivo”.

Quer dizer, o impetrante terá de ser provido em cargo federal. Que cargo será esse? Parece-me que não é possível fixar-se, desde já, o cargo e, muito menos, o padrão de vencimentos.

O Sr. *Ministro Luiz Gallotti* — Pode-se fixar a equiparação aos vencimentos dos professores.

O Sr. *Ministro Hahnemann Guimarães* — Admitirei, como V. Excia., que se possa

fixar esse mesmo padrão dos professores. Assim, meu voto é nos seguintes termos:

Concedo a segurança, para que o requerente seja efetivado em cargo federal com o padrão de vencimentos que corresponder, em razão da federalização, aos professores da Escola de Agronomia e Veterinária do Rio de Janeiro.

#### VOTO

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Senhor Presidente, a federalização do instituto de ensino, do qual era o ora impetrante Secretário, porém com vencimentos idênticos aos dos professores, de acordo com a deliberação da Congregação da respectiva Faculdade, equipara-se à incorporação de empresas privadas ao patrimônio nacional. Sendo assim, a lei que estabelece a federalização cria para o Governo a obrigação — se a cláusula convencional assim o diz — de manter nos seus cargos, com os vencimentos que tinham ou com os vencimentos que foram posteriormente atribuídos, todos os servidores da Escola federalizada.

Ora, no caso em apreço parece-me, data vênua, que não há nenhuma dificuldade para a solução do problema, nem há a menor dúvida sobre a garantia que assistia ao impetrante de exercer o cargo de Secretário da Faculdade com os vencimentos inerentes a ele, sejam os anteriores ou os que atualmente, em cumprimento do convênio e em virtude da federalização, venham a ser atribuídos ao Secretário da Escola. A lei 1.055, no seu art. 4.º, declara que a União assumirá a responsabilidade da manutenção e funcionamento das escolas federalizadas assim como a do provimento do seu pessoal efetivo. Ora, se assim é, torna-se de todo impossível admitir que o Governo possa escusar-se a manter o pessoal efetivo da Escola provendo-se nos respectivos cargos. Que fez então o Governo para cumprir este acordo e o que a lei determinar? Enviou mensagem ao Congresso, solicitando a criação dos cargos respectivos, para nêles prover, conforme dispõe o art. 4.º da lei 1.055, o pessoal efetivo. Não se trata, data vênua, de impor ao Sr. Presidente da República a iniciativa de criação de cargos, que é o caso previsto no parágrafo 2.º do art. 67 da Constituição Federal. Se assim fôsse, a medida de segurança seria então totalmente incabível.

No caso, o Sr. Presidente da República, de acordo com a lei, está obrigado a prover o pessoal efetivo da Escola nos seus cargos, não pode eximir-se desta obrigação.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — A mensagem presidencial omitiu o cargo de Secretário.

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Exatamente por isto é que se pede a medida de segurança, pela omissão do Governo.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — O Governo pode ter omitido conscientemente.

O Sr. *Ministro Barros Barreto* (Relator) — A lei federal, que oficializou a Escola Fluminense de Medicina Veterinária, não obrigou a se observar, integralmente, quanto dispunha os respectivos estatutos; assim, a União tinha a faculdade de deixar de manter, na mesma situação, os funcionários, cujos vencimentos podiam, também, ser reduzidos.

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — É um ponto de vista respeitável, mas é o de V. Excia., porque o da lei não é este.

É contra todos os atos arbitrários, ilegais do Sr. Presidente da República, praticados ao arripio da lei, que existe mandado de segurança, a fim de fazê-lo observar. O dispositivo da lei, no caso, é claro dizendo que o Governo assumirá a responsabilidade da manutenção e funcionários das escolas federalizadas e o do provimento do seu pessoal efetivo.

Ora, Srs. Ministros, se a lei obriga o Governo a prover o pessoal efetivo, como pode ele deixar de fazê-lo? Só ferindo a lei, só indo contra a lei.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — O Governo pode suprimir cargos, desde que garanta as vantagens pecuniárias dos funcionários cujos cargos foram suprimidos.

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — O que houve foi uma mera omissão. Admito que o Governo, ao contrário do que disse o Senhor Ministro Relator, não teria agido conscientemente e assim por omissão.

O Sr. *Ministro Luiz Gallotti* — Se fôsse por omissão, o Governo teria enviado nova mensagem, o que não fez.

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Como quer que seja, o Governo estava obrigado a assegurar ao impetrante o exercício de sua função administrativa. Assim, sustento, que, neste caso, o Governo não está tendo a iniciativa propriamente da criação de cargos, porquanto, na espécie, a criação do cargo decorre do cumprimento de uma lei. Os cargos já existiam e têm de ser mantidos, de acordo com a lei. Não se pode, pois, equiparar este caso ao da criação de cargos por iniciativa do Sr. Presidente da República.

Pedindo licença para divergir dos eminentes colegas que pensam de modo contrário.

rio, concederia o mandado de segurança para que o Sr. Presidente da República, dentro de suas atribuições constitucionais, de acôrdo com o disposto na lei que federalizou o instituto de ensino, enviasse uma mensagem suplementar ao Congresso estipulado a criação dêste cargo, a fim de nêle ser investido, como tem direito, o impetrante. Mas, uma vez que a maioria do Tribunal já se manifestou e adotou outro ponto de vista, adiro Sr. Ministro Nelson Hungria, no sentido de a solução sugerida no brilhante voto do que se garanta ao impetrante o direito de ficar em disponibilidade com os vencimentos compatíveis com o cargo de Secretário, equiparado quanto aos vencimentos ao dos professores, de acôrdo com a deliberação da Congregação da Escola, já agora federalizada, a fim de que êle não sofra nenhuma ofensa ao seu direito líquido e certo, tanto mais que já vinha exercendo o referido cargo há mais de quatorze anos.

## VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, pelos apertes que tive ocasião de dar, terá verificado V. Excia. que voto no sentido da concessão do mandado de segurança, de acôrdo com os eminentes Ministros Nelson Hungria, Mário Guimarães, Luiz Gallotti e Hahnemann Guimarães.

## VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Senhor Presidente, não submeterei os eminentes colegas à tortura de ouvir voto longo, tanto mais quanto SS. Excias. já versaram o caso em todos os seus aspectos, esclarecendo-o às completas. Fundamentarei rapidamente o meu voto, para dar as razões da minha convicção.

Invocou-se neste o julgamento do caso Estrêla. Não votei no caso invocado, estando, pois, desvinculado de qualquer pronunciamento anterior. Direi apenas que, no caso, havia cargo criado e na sua efetividade queria estar o impetrante.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Como fui eu quem fêz referência ao caso Estrêla, lembrando o que disse o advogado, quero explicar que, se a fiz, foi em atenção à orientação que dei ao meu voto naquele caso e hoje. Ressalvo ao Governo, quase como regra geral, a liberdade de fazer as reformas que entender no serviço público, desde que pague aos prejudicados os prejuízos que por ventura tiverem em seu patrimônio.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — O eminente Ministro Mário Guimarães acaba de exprimir, ainda uma vez, o seu respeitável entendimento de que a administração deve gozar de liberdade de movimentos desde que assegure os direitos patrimoniais dos funcionários.

Ouvi, igualmente, com a máxima atenção, o eminente Dr. Procurador Geral, que, em sua oração, arguiu o pedido de duvidoso e obscuro. Bastaria diz S. Excia., a circunstância de ser o pedido alternativo para mostrar o incerto do pedido. Divirjo de Sua Excelência. O pedido pode ser alternativo e derivar de direito líquido e certo. A alternativa do pedido não assinala a incerteza do direito. Do contrário, não seria admissível, como é, a alterantiva.

No caso, o impetrante trouxe dois fundamentos, um convencional e outro legal. O convencional é obscuro, porque a referência que se faz a cargo não existente leva o Juiz à dúvida. Mas o legal parece-me líquido e certo.

O art. 4.º da lei discutida manteve os direitos dos funcionários nas suas situações, de modo que não sofressem, com a federalização da escola, qualquer diminuição patrimonial. E' o espírito da lei. Dentro desse espírito, o Governo podia mudar os quadros administrativos. O que não seria possível é que essa escola federalizada tivesse regime especial, no sentido de não poderem ser modificados seus quadros e serviços. O Governo podia modificá-los, como fêz, desde, porém que respeitasse os direitos patrimoniais. O impetrante tem direitos? Parece-me que tem. Era secretário, com vencimentos equiparados aos dos professores e sua situação patrimonial deve ser mantida. Ora, como os professores atualmente se classificam na letra O, o impetrante deve passar a essa situação, em face da lei, que me parece clara.

Concedo o mandado nestes termos.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi seguinte: *Foi deferido, em parte, o pedido a fim de assegurar ao requerente perceber os mesmos vencimentos que percebem os professores em razão da federalização, contra o voto do Sr. Ministro Relator, sendo que o Senhor Ministro Rocha Lagôa assegurava-lhe os vencimentos que o requerente tinha no tempo dêle.*

(Publicado no *Diário da Justiça* de 21 de novembro de 1955 — pág. 4.054 — apenso ao n.º 265).

## Tribunal Federal de Recursos

APelação CÍVEL N.º 3.626 — DISTRITO FEDERAL

*Em caso de observância na aplicação da Lei n.º 403, de 24-9-48 do critério por ela estabelecido da movimentação de valores, pode a administração corrigir a errônea, sem que dêste fato resulte qualquer lesão aos interessados. Os atos ilegais do Poder Público não criam direitos subjetivos em favor de seus beneficiários.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Embargantes: Wherter Williams Moreira Pereira e outros.

Embargada: União Federal.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 3.626, do Distrito Federal, em que são embargantes Wherter Williams Moreira Pereira e outros e embargada a União Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena por maioria de votos, rejeitar os embargos, tudo na conformidade das notas taquigráficas anexas.

Ric, 16 de outubro de 1953. — *Sampaio Costa*, Presidente. — *Henrique D'Avila* Relator "ad hoc".

### RELATÓRIO

A hipótese foi bem resumida na sentença de 1.ª Instância, do senhor doutor José de Aguiar Dias. Eis seu relatório:

"Wherter Williams Moreira Pereira, Arlindo Ribeiro de Souza, brasileiros, casados, Layre Barbosa Caiado, brasileira, viúva, Euclydes de Siqueira Araújo, Augusto Jaime Benevides de Alencar Araripe, Afonso Mon-

teiro Osório, Manoel Carneiro Monteiro, Antônio Pinto de Oliveira e Artur Guabiraba da Cunha, Sebastião Bezerra de Araújo, Francisco da Silva Ribeiro e Eliezer Jorge dos Santos, brasileiros, casados, todos funcionários do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, propõem contra a União Federal uma ação ordinária, alegando: que em 1951 a então Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas justificou e obteve a criação de 8 funções de Tesoureiro e 6 de Tesoureiro-Auxiliar na respectiva Tabela Numérica de Mensalistas, sendo aproveitados os autores nas vagas então criadas; que a Lei número 403 de 24 de setembro de 1948, reestruturando os cargos de Tesoureiro e Tesoureiro-Auxiliar do Serviço Público, classificou em cinco categorias as tesourarias das repartições subordinadas ao Ministério da Fazenda de acordo com a situação geográfica, compreendendo-se na 1.ª categoria as do Distrito Federal e São Paulo; na 2.ª, as do Rio Grande do Sul, Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro; na 3.ª, as da Bahia, Paraná, Santa Catarina, Pará e Ceará; na 4.ª, as de Alagoas, Paraíba, Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Norte; na 5.ª, as de Mato Grosso, Espírito Santo, Maranhão, Goiás e Piauí; que, adotando expressamente a distribuição geográfica como critério básico, a lei associou ao movimento de valores, como critério complementar, de modo a permitir a melhoria de classificação, uma vez ultrapassados os limites de cada categoria; que nas mesmas bases mandava o artigo 2.º da Lei classificar as Tesourarias dos demais Ministérios e serviços autônomos; que, dispondo especialmente sobre funcionários federais na situação dos autores, determinava a mesma lei, no artigo 3.º, que os tesoueiros e tesoueiros-auxiliares que servissem como extranumerários-mensalistas passariam a ser tesoueiros-auxiliares, com o padrão de Tesoureiro-Auxiliar de responsabilidade igual a sua; que a êsse tempo as funções de tesoureiro e tesoureiro-auxiliar ocupadas pelos autores já tinham tomado a feição de cargos públicos, pela sua natureza permanente, pois os que nêle se achavam

investidos eram efetivos mediante a estabilidade garantida pelo art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição Federal e confirmada pelo artigo 11 da Lei n.º 403; que a Divisão do Pessoal do Ministério da Viação, encontrando na lei os dois critérios paralelos, consultou o D.A.S.P. sobre se devia classificar as suas repartições de acôrdo com a situação geográfica ou o movimento de valores, sendo respondido que a lei atribuía, de plano movimento de valores às circunscrições territoriais; que, diante desses esclarecimentos, foram feitas as apostilas nos títulos dos autores, classificados como tesoureiros-auxiliares, o que não era correto, em face do artigo 11 da Lei n.º 403 e da Constituição Federal; que, durante mais de um ano, estiveram os autores nessa situação definitivamente consumada, quando, oriunda da reclamação anônima, surgiu a Exposição de Motivos número 623, de 2-8-49, do D.A.S.P. apontada pelo Senhor Presidente da República, daí resultando a classificação, na última categoria, dos Tesoureiros de repartições onde não existe Tesoureiro e nem seja possível a aferição do movimento de valores; que, interpretando mal essa exposição de motivos, entendeu a Divisão do Pessoal do Ministério da Viação de rever as apostilas dos autores, para classificação na última categoria, reduzindo, dessa forma, os seus vencimentos e impondo-lhe o ônus de reposição das diferenças recebidas a maior; que recorreram administrativamente sem solução e que o ato é ilegal, em face da Exposição de Motivos da Lei n.º 403 e da situação constituída pelo ato administrativo anterior. Pedem que a União seja condenada a classificar os autores em padrões que especificam e a pagar-lhes vencimentos atrasados, honorários de advogado, juros de mora e custas. Contestando a ação, a ré alegou: que a lei invocada pelos autores não adotou o critério geográfico senão como elemento subsidiário à classificação por movimento de valores; que os autores não são funcionários, mas extranumerários estáveis; que a nova apostila feita nos títulos dos autores foi legalmente praticada; que o Departamento a que pertencem não tem tesouraria" (fls. 132-135). E o juiz assim decidiu: "As questões a resolver são as seguintes: a) se a classificação das tesourarias obedece, precipuamente, ao critério geográfico ou ao do movimento de valores, isto é, entre esses dois critérios qual deve ser considerado essencial e qual deve ser considerado secundário ou subsidiário; b) se aos autores, extranumerários beneficiados pelo art. 23 das Disposições Transitórias da Constituição, pode ser aplicado o artigo 3.º da Lei n.º 403, de

1948; c) se os autos são tesoureiros de repartição onde não exista tesouraria nem seja possível a aferição de movimento de valores e, assim, incluíveis na última categoria da tabela de vencimentos da Lei n.º 403 ou devem ser considerados tesoureiros de repartições onde haja tesouraria e assim tratados em igualdade de condição com os tesoureiros do Ministério da Fazenda; d) se, classificados de acôrdo com o último critério, podiam os autores, através de revogação do ato administrativo correspondente, ser relegados para a primeira categoria; e) se estão os autores obrigados à reposição das diferenças recebidas no caso de ser reconhecida a legitimidade da sua derradeira classificação. A primeira questão se responde, sem nenhuma hesitação, pela negativa. Está claro a mais não ser, na Lei n.º 403, que o critério de classificação de tesouraria é o do movimento de valores. Como é óbvio, essa classificação não podia ser deixada para futuro, pelo que a lei consignou, discriminando as tesourarias na ordem decrescente. Se as referiu pela designação geográfica, só o fazia em função do movimento apurado, tanto assim que expressamente o citava. Acresce que o critério geográfico se revelaria sem nenhuma base, desde que a aferição do movimento de valores o sujeitaria de futuro, a alterações. Como atribuir principalmente a critério modificável por outro instável por influência deste? A segunda questão se responde ainda pela negativa. Os efeitos da estabilidade criada pelo artigo 23 das Disposições Transitórias da Constituição Federal, dizem respeito a garantia no cargo e não a transformação da categoria no cargo e não a transformação da categoria funcional. Nem o poderia ser, sob pena de flagrante menosprezo de requisitos com que os funcionários ingressaram no quadro. Prefeitamente lícito, pois, a classificação dos autores como tesoureiros-auxiliares e não como tesoureiros. Extranumerários continuavam a ser, apesar da estabilidade. A terceira questão se responde com a própria Exposição de Motivos que procedeu a criação dos cargos ocupados pelos autores, exposição citada pela inicial a fls. 3: "Embora a I.F.O.C.S. não tenha tesouraria". A I.F.O.C.S., hoje D.N.O.C.S., não tinha tesouraria. E tesouraria não tem, porque não foi criada, nem se podendo depreender que o tenham sido, através de criação de cargos de tesoureiros, porque a própria Exposição não considerava uma coisa consequência da outra, como não é, tanto assim que há classificação especial para tesoureiro de repartição em que não haja tesouraria. Mas os autores tiveram seus títulos aposti-

lados como tesoureiros-auxiliares em igualdade de condições com os ocupantes de igual cargo no Ministério da Fazenda. Estiveram nessa situação por mais de um ano, até que sobreveio a Exposição de Motivos n.º 623, à vista da qual a Diretoria do Pessoal do Ministério da Viação procedeu a revisão das apostilas, para classificá-los na última categoria. Esta a quarta questão. Para respondê-la, cumpre, antes distinguir se o ato da revisão constituiu anulação ou simples revogação da apostila anterior. A anulação é medida imposta pela ausência de condições para a validade do ato, ao passo que a revogação é expressão de faculdade discricionária de administração, quando se convença do erro ou da inconveniência do ato anterior. Ora, embora interpretando mal a lei n.º 403, o ato em que se fundou a primeira apostila não infringiu nenhum pressuposto da validade dos atos administrativos. Foi fruto de erro, é certo, mas emanou de autoridade competente e não contém vício nenhum de ilegalidade. Conclui-se, portanto, que houve revogação, emenda do ato anterior, e não anulação, para extinguir ato ilegal. Se assim é, o ato decorrente da Exposição de Motivos n.º 623 só poderia eliminar em definitivo, os efeitos já produzidos do ato revogado que não constituíssem situações jurídicas consolidadas, operando "ex-nunc". Os autores tinham sido classificados de acordo com determinado critério. Errada mas regularmente. Não podiam ser rebaixados dessa categoria, muito embora acertada a interpretação que resultou a classificação, porque, já então, se consolidava o seu direito de se manterem na classificação anterior inatenuável pelo ato administrativo. A quinta questão encontra resposta nas próprias considerações com que enfrentamos a questão anterior. Se a revogação não atinge a situação funcional, com maioria de razão não pode atingir os proventos que lhe correspondem. Pelo exposto, julgo procedente a ação em parte, para restabelecer a classificação dos autores nos padrões de tesoureiros-auxiliares, tal como operada pela apostila anterior, declarada sem efeito a apostila conseqüente à Exposição de Motivos n.º 623, por lhes atingir o direito adquirido, condenando a União a pagar-lhes os proventos correspondentes, com juros de mora e honorários de advogado, que arbitro em 10 por cento. Custas em proporção. Recorro "ex-officio" (fls. 135-139). Julgando o recurso necessário e a apelação da União, a 2.ª Turma, por maioria, deu-lhes provimento para, reformando a sentença haver a ação como improcedente. Foi voto vencedor o do revisor, senhor ministro Elmano Cruz,

assim concebido: (fólias 167 — ler) A esse entendimento deu apoio o senhor Ministro Bernardes, sem motivação pessoal. Ficou, pois, vencido, o senhor Ministro Cândido Lobo relator cujo voto assim se desenvolveu: (fls. 164 — ler). Embargaram os autores, com as longas razões de fls. 172 e seguintes pleiteando a prevalência do voto vencido e o conseqüente restabelecimento da sentença. A União impugnou às fls. 181-2. E' o relatório. Rio, 17 de agosto de 1953.

#### VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Relator): — No voto vencedor lê-se:

No que toca à reclassificação, entendo-a perfeita. Desde o momento em que verificada a aplicação irregular da Lei 403 e este Tribunal já decidiu que essa aplicação se faz, realmente, tendo em vista o movimento de valores — e sendo estatutárias as relações entre o servidor e o Estado, pode este corrigir o erro verificado sem que resulte daí lesão ao direito adquirido".

Votou o senhor Ministro Elmano Cruz, no pressuposto de ter havido uma irregular aplicação da lei, por desatendido o critério do movimento de valores.

Equívocou-se, entretanto, Sua Excelência; e, assim, assentou seu ilustre pronunciamento num pressuposto inexacto.

Vejam os.

A classificação inicial dos embargantes e que eles por esta ação reivindicam, foi feito de acordo com a consulta formulada pela Diretoria do Pessoal do Ministério da Viação ao D.A.S.P., que a respondeu pela forma constante do documento a fólias 46, que passo a ler.

Não havendo como satisfatória a resposta, o Ministério ponderou, à seguir, que, no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, não havia tesourarias — e, em assim sendo, como proceder.

Respondeu o D.A.S.P. desta forma: (fls. 48 — lê).

Face a tudo isso, os títulos dos embargantes foram apostilados com observância do critério do movimento de valores.

Cerca de um ano depois, entretanto, o próprio D.A.S.P. submeteu ao Senhor Presidente da República, que o aprovou, aliás, o parecer a fls. 54. Passo a ler esse documento.

Vê-se, pois, que surgiu uma novo critério: os ocupantes de função, ou cargo, de tesoureiro e tesoureiro-auxiliar, onde não existisse tesouraria e nem fôsse possível a aferição do movimento de valores, seriam classificados na última categoria prevista na Lei 403.

Decorre, do exposto, que o rebaixamento, pela nova classificação, resultou de um novo critério na aplicação da lei e não pela "irregular" aplicação dessa lei.

Estabeleceu-se um novo entendimento, na interpretação e aplicação da lei.

Fora de dúvida, entretanto, que o apostilamento anterior foi feito na conformidade da orientação fixada segunda já foi lido às fls. 46 e 48.

E a lei não dispôs sobre a classificação, na 5.<sup>a</sup> categoria, necessariamente, do pessoal que exercesse função ou cargo, de tesoureiro, auxiliar etc., onde não houvesse tesouraria.

Surge, pois, face ao exposto, a controvérsia: poderia, a administração, alterar a situação já definida, face ao entendimento superveniente?

Parece-me que não salvo a superveniência de lei nova e inequivocamente expressa e que vigiria de sua data.

"A Administração, quando aplica a lei, ou estabelece que se verificaram as condições de fato para a sua aplicação, exerce uma função jurisdicional, ou em todos os pontos idênticos à função judicial" — disse o senhor Francisco Campos, no parecer que se lê às páginas 385 e seguintes da Revista de Direito Administrativo, volume 17. E, com apoio em Freund Merke, Velasco e Jellinek, sustenta a irrevogabilidade do ato pela própria administração, se tal ato reconheceu, ou declarou direitos.

E, nessa ordem de considerações, também se invoca o ponto de vista do ilustrado senhor Seabra Fagundes, em estudo publicado na mesma Revista, vols. II e III, págs. 482 e 1, respectivamente. E o senhor doutor José Barreto Filho, signatário das razões dos apelados, com o escrúpulo e o exato sentido de oportunidade que lhe são próprios, sintetiza o pensamento dos tribunais brasileiros (fôlhas 147 — lê).

Ora, na cópia das informações prestadas pela Divisão do Pessoal do Ministério da Viação, remetida ao Procurador Regional da República, com o ofício a fls. 114, lê-se:

"10 — de fato, apostilamos as portarias dos interessados, nos padrões indicados face ao parecer emitido pelo D.A.S.P. a res-

peito, adotando, para tanto, o chamado critério de localização das tesourarias, uma vez que a aferição de valores, recomendada no aludido parecer, não poderia ser feita por falta de elementos" (fls. 116).

O parecer aludido é aquele a que já nos referimos e lemos a fls. 46. Leio, novamente, esse parecer, para que se apure que nele não se falou em "critério de localização" — mas tão somente em "movimento de valores" (lê). E tal se reafirmou, aliás, no parecer complementar de fls. 48, também já mencionado.

Apostilados os títulos, definiu-se o direito dos apelados, na conformidade destas seguras considerações de Aguiar Dias, na sentença:

"Mas os autores tiveram seus títulos apostilados como tesoureiros-auxiliares, em igualdade de condições com os ocupantes de igual cargo no Ministério da Fazenda. Estiveram nessa situação por mais de um ano, até que sobreveio a Exposição de Motivos n.º 623, à vista da qual a Diretoria do Pessoal do Ministério da Viação procedeu à revisão das apostilas, para classificá-los na última categoria. Esta a quarta questão. Para respondê-la, cumpre, antes, distinguir se o ato da revisão constituiu anulação ou simples revogação da apostila anterior. A anulação é medida imposta pela ausência de condições para a validade do ato, ao passo que a revogação é expressão de faculdade discricionária de administração, quando se convença do erro ou da inconveniência do ato anterior. Ora, embora interpretando mal a Lei n.º 403, o ato em que se fundou a primeira apostila não infringiu nenhum pressuposto da validade dos atos administrativos. Foi fruto de erro, é certo, mas emanou de autoridade competente e não contém vício nenhum de ilegalidade. Conclui-se, portanto, que houve revogação, emenda do ato anterior, e não anulação, para extinguir ato ilegal. Se assim é, o ato decorrente da Exposição de Motivos número 623 só poderia eliminar, em definitivo, os efeitos já produzidos do ato revogado que não constituíssem situações jurídicas consolidadas, operando "ex-nunc". Os autores tinham sido classificados de acordo com determinado critério. Errada, mas regularmente. Não podem ser rebaixados dessa categoria, muito embora acertada a interpretação que resultou a classificação, porque, já então, se consolidava o seu direito de se manterem na classificação anterior, atingível pelo ato administrativo" (fôlhas 137-138).

A administração não anulou seu ato por ilegal, ela o revogou, por emprestar novo entendimento à lei.

Não o podia fazer.

“Efetivamente, se tal ato criou uma situação jurídica individual; se, por via d'ele, um bem, ou um valor novo se incorporou no patrimônio de alguém, não se compreende como essa situação possa ser alterada, a arbitrio exclusivo do poder público, do mesmo poder que o criou — é a conclusão do Professor Alcino Salazar, qual se lê na Revista citada vol. I, pág. 179, com adequação ao caso em tela.

Classificados por fôrça de critério, ou distinção, ou definição legal — os embargantes se viram *desclassificados* em razão da conclusão de que a lei não cogitou: equiparação aos de igual função, ou cargo, nas tesourarias de quanta categoria, isso porque, na repartição de seu serviço não havia tesouraria.

Recebo os embargos para, pela reforma da decisão embargada, restabelecer a sentença de primeira instância.

#### VOTO

O Senhor Ministro Henrique D'Avila (Revisor): — Senhor Presidente, os maus fados têm-me levado, nesta sessão, a discordar amiúde do eminente Senhor Ministro Cunha Vasconcelos, e sempre que o faço é a medo, porque S. Exa. como acaba de ver o Tribunal, não só no caso “sub judice”, como em todos aqueles de que se ocupa, costuma esmerilhar o assunto a fundo, com proficiência e penetração invulgares.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Muito obrigado a Vossa Excelência.

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Sou, todavia, mais uma vez, forçado a me pôr em desacôrdo com V. Exa. com grande pesar meu.

Consoante se escutou do relatório, os embargantes eram servidores extranumerários da União e vieram a ser beneficiados com a franquia de que trata o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por ocasião do advento da Lei 403, de 24 de setembro de 1948, não exerciam êles cargos de tesoureiro ou ajudante de tesoureiro na repartição onde serviam ou seja, o Departamento de Obras Contra as Sêcas, que nem sequer, dispunha de Tesouraria.

Não desfrutam, em princípio, portanto, de qualquer direito a reestruturação de que trata a Lei 403 que se ocupou dos quadros funcionais das tesourarias das repartições fazendárias.

E, prosseguindo, estende o mesmo benefício às Tesourarias em igualdade de condições, dos demais Ministérios e serviços autônomos.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Com serviços autônomos.

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Exatamente. Mas sempre às tesourarias existentes ou às que vierem a existir. Entretanto, até agora, não existe, Sr. Presidente, tesouraria no Serviço Nacional de Obras Contra as Sêcas. Portanto, ainda que admita como reestruturáveis os cargos ocupados pelos embargantes, essa reestruturação não teria obedecido critério legal, ou seja, o de movimentação de valores, porque, consoante leitura demorada do processo feita pelo Ministro Relator, se vê que o D.A.S.P., respondendo à consulta do D.N.O.C.S., mandou se fizesse a classificação na última dessas categorias, ou seja, na 5.<sup>a</sup>, cuja movimentação vai até 25 milhões de cruzeiros. Isso, contudo, não foi feito, porque, em resposta ao D.A.S.P. que também foi lida pelo eminente Ministro Relator se vê que o Departamento declara que, não dispondo de elementos para proceder à reestruturação dos embargantes pelo critério da movimentação de valores, adotou o critério geográfico, que, evidentemente não se compadece com o espírito, nem com a letra da Lei 403.

O Dr. Subprocurador Geral da República teve ocasião de aludir ao pronunciamento dêste Tribunal, no Mandado de Segurança 411, do Distrito Federal, de que fui Relator e, se me não engano, constitui a primeira manifestação dêste Tribunal, de referência à Lei 40, de 24-9-48. Da ementa dêsse julgado, consta o seguinte:

“A Lei n.º 403, de 24 de setembro de 1948, teve como finalidade precípua reestruturar os quadros funcionais das Tesourarias das repartições fazendárias. Para essas, tão somente, é que admitiu, em seu artigo 1.º, como verificados, desde logo e, independentemente de comprovação ulterior, os limites de movimentação de valores estabelecidos. A equiparação permitida, no que tange a vencimentos de seus servidores, das repartições de igual natureza, subordinadas a outros Ministérios, as da Fazenda, só será praticável, nos termos da lei, levando-se em conta, mediante verificação regular o movimento de valores de cada uma daquelas (artigo 3.º, “in fine”). A localização da repartição pagadora em certa ou determinada circunscrição territorial do País, não influi para a determinação de sua categoria. Mas, a maior ou menor intensidade da circulação de valores, por ela manipulados é que é decisivo”.

Não se atendeu a movimentação de valores; levou em conta, tão só a localização do serviço.

Os embargantes não tinham qualquer direito a reestruturação. Não pertenciam ao quadro de nenhuma tesouraria. Não eram tesoureiros nem ajudantes. O D.N.O.C.S. carecia de servidores que se ocupassem do manuseio do dinheiro e aproveitou os embargantes nesse mister, como poderia tê-los encaaminhado a outras funções.

Portanto, a reestruturação que lhes foi outorgada administrativamente é irrita e insubsistente, por que manifestamente contrária à lei. Podia e devia ser, a qualquer momento, desfeita pela própria Administração, porque não criou direitos. Representa um mero favor do Diretor do Serviço, em detrimento do Erário Público.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Data vênua, não se trata de favor do Diretor do Serviço, mas em razão do estudo do D.A.S.P., aprovado pelo Sr. Presidente da República.

O Sr. *Ministro Henrique D'Avila* — O ato foi praticado, data vênua, ao arpejo da recomendação do D.A.S.P.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Pois foi o D.A.S.P. que mandou fazer, e fizeram tal qual o D.A.S.P. mandou. Posteriormente, um ano após, o D.A.S.P. mudou de critério.

O Sr. *Ministro Henrique D'Avila* — Ainda que êsses servidores pudessem vir a ser beneficiados com a reestruturação esta não teria obedecido aos ditames legais. A consequência é a mesma. E' ato irrita. E, conseqüentemente, não podia gerar direitos.

Em qualquer das duas hipóteses, tenho para mim que é manifesta a sem razão dos embargantes. O acórdão embargado restabeleceu o império da lei. Merece, portanto, subsistir. Rejeito os embargos.

#### VOTO

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — No julgamento do Mandado de Segurança número 48, do Distrito Federal, Embargos, discutiu-se a tese sobre que versam êstes autos. Proferi, então, o voto seguinte: Rejeito os embargos. Poderia, não tem dúvida, fazê-lo, esteiando apenas nos alicerces do voto com que desatendi à impetração, com que, no julgamento anterior, deneguei a segurança, com que, naquela ocasião, reputei de todo ilíquida, a pretensão do ilustre embargante, voto êsse que transcrevi no relatório do feito, relatório faz pouco concluído. Mas não relege ensijos

de mostrar, que chamado, pela via de embargos, a uma nova meditação sobre o que se controverte nestes autos, realmente, de fato e de direito os reexaminei, pronto a reconhecer meu equívoco, a repará-los, se, com efeito, viesse a persuadir-me de haver laborado em erro. Da segunda análise porém, dessoutra compulsão do processo, exurgiu o mesmo resultado a que anteriormente cheguei. O Acórdão embargado está certo, exato. Sua confirmação se impõe. O digno funcionário embargante exercia, em caráter efetivo, o cargo de chefe da seção de Acidentes de Trabalho do I.A.P.M. Reestruturado o quadro de pessoal dessa autarquia, a seção de Acidentes de Trabalho tornou-se um departamento, o de Acidentes de Trabalho, O cargo, padrão L, de chefe de seção, de provimento efetivo, em cujo desempenho se achava o embargante deixou de existir, foi suprimido. Criou-se em de provimento em comissão e de vencimentos seu lugar, o cargo de diretor de departamento, muito maiores, pois que, padrão O, (três letras adiante). E o embargante, por meio de mandado de segurança, — remédio das situações indubitadas, incontestáveis, líquidas, — peleja por sua efetivação num cargo bem diverso do que exercia, bem superior ao que exercia e, — atente-se bem, — de provimento em comissão, assim agindo sob o fundamento de que a lei mandou fôsem respeitados os direitos por êle adquiridos e de que o Ministro de Estado, tendo atendido seu requerimento de efetivação no cargo de provimento em comissão, não podia, mais tarde, provocado a um reexame do assunto pelo presidente da autarquia, retroceder, emendar o desacerto. Deixei nítido, muito claro, no voto anterior, transcrito no relatório, que o legislador, mandando acatar os direitos adquiridos do embargante, não havia feito senão frisar a consideração devida ao seu "statu quo ante", falando mais inteligível, — não havia feito senão frisar seu direito à disponibilidade remunerada, ou o aproveitamento em cargo de iguais proventos. Jurista algum, sem fazer "tabula rasa" da lógica do Direito, entenderia entre "os direitos adquiridos pelo atual ocupante" o de ser provido, em caráter efetivo, no cargo, de provimento em comissão, de designação diversa e bem mais pomposa do que a do anterior, de atribuições mais importantes do que as do outro e de vencimentos muito maiores. O vice-presidente do Conselho Nacional do Trabalho e o Ministro do Trabalho atenderam ao embargante induzidos pelo errado parecer de fôlhas 20, em que se tomou como gigantes simples moinhos de vento, em que se aponta como precedentes, para hipóteses, casos em que o legislador,

em lugar de mandar respeitar “os direitos adquiridos pelo atual ocupante”, escreveu, com palavras incontendíveis, aproveite-se, no novo cargo, o funcionário que ocupava o cargo ora extinto. Foi por isso que o Ministro de Estado, chamado pela inconformidade da administração autárquica a rever seu ato, dando pelo seu lapso, apercebendo-se de que se a lei estabelece que um cargo e de provimento era comissão não pode, Ministro algum, nele prover, em caráter efetivo, quem quer que seja e de que, se o fizer, inócuo, “sine virtute operandi” resultará seu ato, tornou-o, declarou-o, de pronto, sem efeito. O que converte a um ato administrativo, a um ato do Poder Executivo, num ato tecnicamente defeituoso, ensina Adolfo Merkl, (Teoría General del Derecho Administrativo, edição da Revista de Derecho Privado de Madrid, 1953, página 252), não é sua injustiça ou sua inconveniência, senão sua antijuridicidade, não portanto o que nele contradiga a um sistema de valores qualquer, senão o que entre em choque com um sistema de valores jurídicos, com a “regra jurídica de produção” correspondente. Sugere esse conspícuo publicista que se faça um “cálculo de defeitos”, (ob. cit., pág. 258), para orientação do analista do ato, daquele que, no exercício de uma competência recursal, é chamado a confirmar a ratificar ou a tornar sem efeito o ato. Essa operação, — diz êle, — resultará no deslinde de se a autoridade administrativa desatender na prática do ato a um preceito que corporificava apenas mero desejo de um ato mais perfeito ou se violou condição fundamental da eficácia do ato. Verificada a última hipótese, reflita-se em que a Administração Pública exerce uma função jurídica, em particular, e um plano de produção e de aplicação do direito, subordinado ao plano da lei e, sendo assim, — continua Merkl, (ob. cit., pág. 262), — o ato da Administração não fica legitimado como tal por sua mera existência. Reconhecido como vicioso como contrário ao direito, carece êle de toda validade jurídica. E' o caso dos autos. Não é regular o provimento, em caráter efetivo, de um cargo que a lei declarou, expressamente, cargo de provimento em comissão. Esse provimento efetivo veio a constituir um ato enfêrmo de nulidade incurável, pois que um ato exorbitante, ilegal, caso típico de rescisão pelo próprio Executivo. A situação jurídica individual estável é a que nasce regularmente, a que se processa com observância do direito positivo aplicável, a que não fez apostasia da sua “regra jurídica de produção”. Faz poucos meses, o ínclito e eminente mestre de direito administrativo na

Faculdade de Direito da Universidade de Montevideú, Don Aparício Mendes, escreveu em seu livro “Notas para um Estudio sobre los Caracteres de la Revocación”, (edição 1949, pág. 26): “En el derecho administrativo hay que examinar el negocio jurídico no como el mero instrumento técnico de intereses individuales que es en la esfera privada sino como un expediente jurídico de múltiple finalidad. Por medio del acto” el Estado busca como las individualidades privadas el logro de ciertos propósitos materiales concretos referidos a su vida vegetativa pero también persigue la inposición de las normas objetivas (actos de gobierno, actos de autoridad), el equilibrio de la vida institucional (actos políticos y actos de coordinación), la defensa de los derechos subjetivos directamente considerada, la satisfacción de los servicios públicos y la prestación de beneficios especiales por utilización o goce de ciertos bienes o facultades (autorizaciones). Según el fin perseguido se reconoce a las voluntades privadas de los otros sujetos de la relación un papel variables en la iniciativa, en el condicionamiento y la iniciativa en la formulación del acto. Essas posiciones variables de los sujetos no alcanzan a quitarle a la situación su carácter de administrativa ni a sustraerle, por tanto, su contenido público. La sustancia del negocio es siempre una y el dominio sobre ella es también siempre administrativo de tal modo que entre el acto rigurosamente unilateral y los mal llamados contratos administrativos no hay más que una diferencias de poderes jurídicos que cada finalidad exige. La parte modular en el elemento volitivo del acto jurídico es, pués, administrativa y a ella recurre el Estado cada vez que el superior interés que custodia se ve comprometido en un acto jurídico”. E acrescenta: “La “revocación”, de conformidad con lo expuesto, se mantiene en todos los actos jurídico-administrativos sin excluir los llamados “contratos” o considerados multilaterales. De esto se desprende que ella se aplica en principio a toda la negociación jurídica de la Administración respetando la zona en que las voluntades extra-administrativas (jurisdiccional es o privadas) tienen un juego reconocido por el derecho. Junto a ella, por tanto, conviven como lo hemos dicho, figuras extintivas también unilaterales, específicas del derecho público y resoluciones en su acepción exacta o sea extinción convencional”. Não esquecer que o provector professor Aparício Mendes considera: “La “revocación” como una forma extintiva própria de la actividad administrativa y a la “anulación”. Estamos em face de um caso de ato afetado por *invalides inicial* como diria Oreste Ranelletti

(“Teora degli Atti Amministrativi Speciali”, página 131). Em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, (vol. III, pág. 5), sob o título “Revogação e Anulamento do Ato Administrativo” o douto Desembargador Seabra Fagundes, com a lucidez, com a sagacidade, com a erudição que lhe são inescurecíveis, escreveu ao propósito: Os casos de nulidade pronunciáveis pela Administração são os mesmos de nulidade decretáveis pelo Poder Judiciário. Esta é a lição de Arnaldo de Valles, para quem são anuláveis, pela própria Administração Pública, os atos administrativos que, submetidos ao Poder Judiciário, também se poderiam declarar nulos. E tanto é assim, que, se, anulado o ato pelo agente administrativo, fôr a juízo o suposto prejudicado, não poderá a Justiça lhe haver por procedente a demanda para fazê-lo beneficiário do ato positivamente nulo. A sentença, numa tal hipótese, terá de ratificar o anulamento pronunciado em via administrativa. O anulamento, por parte do Poder Administrativo (não excludente, aliás, como se há de ver adiante, do exame da situação pelo órgão jurisdicional), equivale à atitude de inconformidade e negação de obediência permitida ao particular ante atos jurídicos privados nulos de pleno direito. A Administração não faz mais que recusar validade ao ato tido como contrário à lei. Apenas, no seu caso, faz-se mister uma declaração explícita da vontade o que não ocorre comumente, com o particular, pois êste, que sempre, se limita a uma negativa tácita ao sujeito ativo da obrigação considerada inválida. Não existe aí uma invasão do órgão de execução na esfera peculiar ao poder judicante, visto que o seu pronunciamento é tipicamente administrativo, carecendo do requisito essencial da definitividade próprio das sentenças, e ficando sujeito o contróle jurisdicional ulterior. A questão “não é de invasão eventual da órbita judiciária”, mas “de extensão dos poderes administrativos” como tão lúcida e fêz sentir, alhures, o Ministro Orozimbo Nonato (Voto perante a 2.<sup>a</sup> Turma do Supremo Tribunal Federal). Apelação Cível n.º 7.704, Revista de Direito Administrativo, vol. I, pág. 184). Uma coisa é o uso regular da faculdade de anulamento e outra o seu abuso. Neste caso, sim, o ato cairá pela base, à falta de poderes no agente administrativo. E’ realmente perigoso reconhecer aos agentes do Executivo a possibilidade de cassação dos seus próprios procedimentos, geradores prováveis de direitos subjetivos. Aqui, como sempre, o abuso dum razoável prerrogativa pode convertê-la em nocivo instrumento contra o indivíduo. Haverá, porém à mão, o corretivo judiciário”.

— O Acórdão do Supremo Tribunal citado pelo senhor Desembargador Seabra Fagundes e publicado na Revista de Direito Administrativo, vol. I, página 174 até 187, tem a ementa seguinte: “Em princípio, os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta uma situação individual não podem ser revogados pela própria administração. Quando, porém, o ato administrativo está evadido de nulidade, ou de ilegitimidade a questão assume outro aspecto. Nesta hipótese, é conveniente admitir que a própria administração cabe rescindir as suas decisões. A autoridade que tem competência expressa para a prática de um ato, tem-na, extensivamente, para a anulação desse ato. Os efeitos da anulação na base de considerações de “legitimidade”, divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de “oportunidade”. E enquanto é a primeira concedida a administração para salvaguarda dos interesses e da observância da lei, a segunda não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos”. — Lê-se no voto do preclaro Relator, Ministro Orozimbo Nonato: “Quando, porém, o ato administrativo se enferma de nulidade, quando aparece sob o signo da ilegitimidade, a questão assume outro aspecto. Nessa hipótese, observa Francisco Campos, citando Jelinek Fleiner e Kormann, é comumente admitido que à própria administração cabe rescindir as suas decisões (livro citado, pág. 239). Segundo essa esteira dizia Pedro Lessa, em acórdão deste Supremo Tribunal citado em Sá Filho, Estudos de Direito Fiscal, página 261: “Nenhum fundamento jurídico tem a sentença apelada quando declara que ao Poder Executivo é vedado corrigir os seus erros, sanar os seus atos ilegais, seja, embora, acidente a ilegalidade de seus atos anulados. 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 nenhum direito pode emanar para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal”. E assim o admite Recraedo Velasco quando se trata de “infracción manifesta de ley” (livro citado, página 225). Arnaldo de Valles distingue, ao propósito, entre anulação e revogação. Para alguns, como Flener, dá-se a primeira quando o ato é cassado por órgão superior ao que o expediu, no exercício do poder de vigilância, e a revogação ocorre quando o ato que inutiliza o primeiro é da própria autoridade de que êste emanou, enquanto Presutti e Forti atendem aos motivos da declaração e ineficácia: a revogação obedece a motivos de oportunidade; a anulação a motivos de legitimidade. Parece-me clara a superioridade

dêste último critério, o objetivo. E' o que esclarece De Valles: "Ei sembra exatta l'opinione che distingue l'annullamento della revoca, in base alla funzione dell'atto. Tanto la recoca che l'annullamento, sono atti amministrativo diretti a porre del nulla un atto amministrativo precedente; ma una sostanziale differenza v'e nella causa dei due atti. Con la revoca l'autorità amministrativa, riconoscendo... l'exigenza dell'interesse pubblico a mutare lo stato di fatto o di diritto, che dall'atto era stato creato, lo retira. La revoca, adunque, na por motivo presuposto un apprezzamento, un giudizio di oportunitá dell'interesse pubblico. Con l'annullamento, invoca, l'autorità pubblica, dope aver costatato che un atto amministrativo a stato costituito in modo aon conforme al diritto, lo ritira, stabilendo, di regola, che tale atto debba considerarsi como non mai existito... A distinção, que é clara, não se faz pelo prazer de dividir e classificar. Os efeitos da anulação, na base de considerações de legitimidade divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de oportunidade. E enquanto é a primeira concedida à administração, para salvaguarda dos interesses públicos e da observância da lei, a segunda não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos. Arnaldo de Valles: "... mentis l'annullamento è sempre permesso, la revoca è possibile soltanto quando l'atto amministrativo avesse bensì avvantaggiati gli interessi di terze persone ma subordinando la conservazione del vantaggio alle esigenze dell'interesse pubblico, creando cioè degli interessi legítimi..." (La Valdira degli atti amministrativi, n.º 73, páginas 386 e seguintes). Adotado o critério de monografista italiano, é permitido à administração anular o ato legítimo que antes expedira, ficando sempre naturalmente salvo ao particular, pleitear em juízo a restauração do ato anulado, se provar o infundado da anulação, doutrina contra a qual não existe, em nosso direito, lei ou princípio, e que concilia o interesse público com o particular. O que à administração será vedado é revogar o próprio ato por motivos de oportunidade, sem reparação dos direitos que éle próprio originou e que se tornaram perfeitos. Raneletti não estabelecera distinção com a mesma nitidez, mas o pressuposto em que ela repousa insinuou-se neste conceito: "Quando si parla di revocabilità como un carattere speciale degli atti amministrativi validi o, in ogni modo, non si tiene conto, per la recoca, della loro eventuale invalidità..." Le guarentigie della giustizia nella publicly amministrazione, n.º 93). Aplicada ao caso dos autos a distinção formulada por Arnaldo

de Valles, considerado o caso como de anulação, a razão estaria com a apelante. E ainda que se não consagre a distinção que o monografista italiano estabelece, o recurso tem fundamento, adotado o critério de Francisco Campos, para o qual pode a administração, rescindir atos, que praticou, violadores de regras jurídicas a que deviam conformarse, salvo se se trata de ato apenas relativamente viciado, caso em que a anulação compete ao Judiciário (Pareceres, vol. I, páginas 238 a 240). E o caso dos autos não é de ato simplesmente viciado, de mera anulabilidade que ocorre quando "atto ha tutti gli elementi essenziali per la sua esistenza, ma quest!... sono viziati (incapacità civile degli autori del negozio; vizi del consenso; dolo, errore, violenza, ecc.) (Liv. cit., página 78). O que se argui contra o registro cancelado dos diplomas dos Autores recorridos é mais grave, pois teria éle ocorrido, contra disposições de *ius cogens*, como se vê da contestação de fls. 36. E no voto do Ministro Waldemar Falcão: Trata-se de um ato unilateral do poder público, provocado pela parte interessada, que agira irregularmente, pois tinha motivos para saber da precariedade legal de sua matrícula no estabelecimento de ensino que a diplomara, de vez que o parecer do Conselho Nacional de Educação, acima mencionado, datado de 15 de abril de 1936, fôra publicado no *Diário Oficial*, de 23 de maio daquele ano. Ora, ensina Gaston Gese que "pour déterminer les effects de l'acte unilateral, la volonté de celui qui afit l'acte décisive et non celle de celui qui l'a demandé, provoqué ou accepté. En particulier, le retrait de l'acte, est, en principe, toujours possible de la part de l'administration qui a accompli l'acte unilatéral". Tel est le cas dans un certain nombre d'hypothèses ou la situation n'est pas contractuelle, contrairement à ce qu'on enseigne en général". (Les Principes généraux du Droit Administratif, 3.ª edição, vol. 2.º, página 436). Postular a irrevogabilidade dos atos administrativos, que teria validado determinadas situações jurídicas, inquinadas de irregularidades já proclamadas anteriormente por órgãos da própria administração, seria desconhecer o princípio de que a interpretação dos atos administrativos unilaterais deve ser pedida, em princípio, ao próprio autor do ato ou ao seu superior hierárquico (apud 4.ª edição, página 434). Em se verificando Henry Nèzard, Élements de Droit Public, a irregularidade na prática dêsse ato unilateral, e desde que éle obedeceu ao mandamento e à forma legais, não se pode recusar ao poder público por intermédio das autoridades hierárquicamente superiores àquelas

que hajam realizado tal ato, o direito de cancelar dito ato, que como nenhum há de ser considerado, a bem da normalidade e regularidade jurídicas dos serviços públicos. Foi o que fez, na espécie vertente. Não se configurou em verdade, o direito que pretendem os apelados fazer valer, pois só valem os atos que revestem a forma especial determinada em lei (arg. dos artigos 82 e 130 do Código Civil). Os títulos levados a registro padeciam de defeito visceral originário, eis que resultavam de um curso médico decorrente de matrícula cuja invalidade legal já fôra anteriormente proclamada pelo Conselho Nacional de Educação". Pelo exposto, tenho como certo a denegação do "writ" impetrado se impunha, visto que a Administração, retificando-se, tornando insubsistente o provimento efetivo no cargo em comissão, cancelando ato ilegal, atuou no âmbito das suas funções, não feriu qualquer direito subjetivo. O que se apresenta como atingido não merecia respeito, pois que eivado estava, inconcutivelmente, de nulidade insanável. O ato, derivado da Administração, que o embargante impugnava, cingira-se a tornar sem efeito ato que, contrariando texto expresso de lei, havia nomeado a êsse mesmo embargante em caráter efetivo, para o cargo de provimento em comissão. Chegando a essa evidência, feito dia a êsse respeito, restava ao Judiciário negar a segurança. Confirmo o Acórdão embargado. Pelos fundamentos dêsse voto, acompanho no caso presente o voto do Revisor.

## VOTO

O Sr. *Ministro Cândido Lobô* — Senhor Presidente, mantenho meu longo e fundamentado voto vencido. Recebo os embargos.

## VOTO

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* — Senhor Presidente, o longo e brilhante voto do Senhor *Ministro Cunha Vasconcelos*, não se limitando, como não se limitou, a reconhecer do direito dos embargantes, mas descendo até à crítica do voto que proferi por ocasião do primeiro julgamento obrigou-me a um reexame direto do processo, do que acabo de fazer. Dêsse reexame, cheguei à conclusão de que não tenho que alterar uma linha no meu pronunciamento anterior.

O Sr. *Ministro Cunha Vasconcelos* — Não faço crítica ao voto de Vossa Excelência. Simplesmente, como o voto de Vossa Excelência era o voto básico, fui examinar o seu fundamento, para mostrar que estava em de-

sacôrdo com o que os autos revelavam. O voto de Vossa Excelência, para mim, é sempre respeitabilíssimo. Não me entendo à altura de fazer crítica ao voto de Vossa Excelência.

O Sr. *Ministro Elmano Cruz* — Perdão. Quando disse "crítica", disse crítica no sentido alto no sentido construtivo e V. Excelência mesmo acaba de reafirmar que cotejou o pronunciamento com a prova dos autos para concluir pela improcedência das minhas conclusões.

Isso é crítica, no sentido alto.

Proseguindo Sr. Presidente:

Originariamente, os autores embargantes, que não tinham tesouraria estruturada como tal, consultaram o D.A.S.P. sobre qual o critério a adotar-se para que fossem fixados seus padrões de vencimentos. Teria o D.A.S.P. respondido que, à falta de tesouraria com estrutura própria e na impossibilidade de aferir-se da movimentação de valores, deveria ser adotado o critério geográfico de que cogitam os incisos 1 a 5 do artigo 1.º da Lei n.º 403. De acôrdo com essa interpretação da lei, fêz-se, então, a fixação dos vencimentos dos autores ora embargantes. Posteriormente, porém, o D.A.S.P. verificou que aquela sua interpretação da lei não era acertada e, por via de exposição de motivos — espontaneamente produzida, por provocação, por disparidade, ou seja lá por que fôr —, submeteu ao Presidente da República a aprovação de um novo critério para fixação daqueles padrões de vencimentos, entendendo que, onde faltasse tesouraria e onde fôse impossível aferir da movimentação de valores, deveriam os respectivos servidores ser classificados na 5.ª categoria. Aliás, nesse ponto, convém fazer um reparo: os próprios autores sustentam que seria fácil a apuração da movimentação de valores, mas não se encarregaram de fazer essa prova nos autos. Se o tivessem feito e eu verificasse que iriam movimentar valores em montante superior a dois bilhões de cruzeiros, eu os incluiria na 1.ª categoria. O certo é que, na inexistência de tesouraria e na impossibilidade, pelo menos relativa, da apuração da movimentação dos valores, o D.A.S.P. escolheu, dentre os vários critérios que a lei ensejava, um dêles — o de colocar na 5.ª categoria os servidores que se encontrassem naquela situação indefinida. Foi, portanto, uma nova interpretação da lei, mas em harmonia com o seu dispositivo. Podia fazê-lo o D.A.S.P.? Podiam ser reduzidos os vencimentos dos servidores? Claro que sim.

Tais servidores foram admitidos de um modo geral e não gozam do predicamento de irredutibilidade de vencimentos.

Assim, sem embargo do brilhante e minudente voto do Sr. Ministro Relator, rejeito os embargos.

#### DECISÃO

(*Julgamento do Tribunal Pleno em 16 de outubro de 1953*)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Rejeitaram os embargos, por maioria de votos. Os Srs. Ministros Mourão (Russel e João José de Queiroz votaram de acordo com o Sr. Ministro Revisor. Impedido o Sr. Ministro Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 11 de outubro de 1955, página 3.655 (apenso número, 232).

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.010 — DISTRICTO FEDERAL

*Se o servidor público é demissível ad nutum, ou não tem qualquer direito de estabilidade, nenhuma ilegalidade no ato de sua dispensa.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Revisor: O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello.

Recorrente: Dr. Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: Loide Brasileiro.

Apelados: Manoel Caetano de Oliveira e outros.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 4.010, do Distrito Federal:

Acordam, por unanimidade, os juizes da 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, na conformidade das notas taquigráficas retro, em dar provimento ao recurso, para julgar improcedente a ação.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 1 de setembro de 1953.  
— Afranio Antonio da Costa, Presidente. —  
— Cunha Vasconcellos, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — O Juiz da causa, em 1.ª instância, assim a relatou, até sua sentença:

“Manoel Caetano de Oliveira, Lino Olmes, Bernardino Francisco Corrêa e Anael Oswald Lima, êste último admitido como litisconsorte, moveram a presente ação ordinária contra o Lóide Brasileiro (Patrimônio Nacional) a fim de serem reintegrados nos serviços do Réu, por haverem injustamente sido demitidos, após inquérito administrativo elaborado sem formalidades legais, e sob fundamento de que eram responsáveis pelo extravio de mercadorias carregadas no vapor “Rio São Francisco”, onde exerciam as funções de fiéis de porões.

Contestada a ação às fls. 36-39, pronunciou-se o Dr. 5.º Procurador da República às fls. 50.

Saneado o processo (fls. 82v-83), na audiência realizada em 19 de maio último foi solicitado pelo patrono dos autores e referido pelo Juízo a reiteração da requisição dos processos administrativos (fls. 90). Cumprido pelo Réu o determinado naquela audiência (fls. 92) realizou-se a audiência de instrução e julgamento e o que nela ocorreu consta do termo junto por cópia às fls. 95, havendo os Autores apresentado o memorial de fls. 96 a 98 (fls. 101).

E, a seguir, decidiu, nestes termos:

“*Isto posto*

A demissão dos Autores fundou-se tão somente no fato de haverem sido extraviadas mercadorias carregadas pelo vapor Rio São Francisco”, de propriedade do Lóide Brasileiro, chegado ao porto do Rio de Janeiro em 15 de dezembro de 1947. Tal ato, foi, é verdade, procedido de um processo administrativo (anexo aos autos), orientado por uma comissão que se cingiu a tomar depoimentos dos Autores e examinar alguns memorandos anexados ao processo. Não houve prova, porém, naquele processo capaz de precisar terem as mercadorias desaparecidas sido desviadas pelos ora Autores. Eram, de fato, os autores fiéis dos quatro porões do navio sob os ns. 1, 2, 3 e 4. Não se sabe, nem se conseguiu apurar em qual dos porões estavam consignadas as mercadorias desaparecidas. O navio “Rio São Francisco” fazendo viagem inaugural da América do Norte para o Rio de Janeiro, veio desprovido de liners de portaló e de escrevente (dec. de fls. 23 do proc. administrativo). Daí a im-

possibilidade de mencionar qual o porão que trazia a mercadoria extraviada (doc. fls. 27 proc. adm.). Só com êsse elemento poder-se-ia verificar se os Autores foram, de fato, os deviadores das mercadorias. Por isso bastante sensata a exigência do Dr. Aduauto Cardoso, Consultor Jurídico do Ministério da Viação, em 20-2-1951, constante do memorando anexo ao processo administrativo, mas que não obteve solução. Ocorre, ainda que o fiel do porão n.º 2, conforme consta dos autos, não pôde fiscalizar a descarga, pois desembarcara antes disso, por motivo de moléstia. Os serviços de carga e descarga dos navios, como se sabe, não são feitos pela tripulação e sim pelo pessoal da estiva. Não houve, portanto, por parte da comissão de inquérito o cuidado necessário para chegar à conclusão que chegou. Não pode apurar terem sido os Autores os verdadeiros deviadores das mercadorias. Não pode precisar a responsabilidade dos Autores pelo extravio das mercadorias. Os elementos constantes do inquérito não poderiam ter levado a comissão a concluir pela demissão dos Autores. Mesmo que houvesse apurado a responsabilidade pelo extravio a sanção aos Autores já havia sido imposta com o pagamento da multa (docs. fls. 21, 40, 41, 42 e 43 do processo administrativo). A responsabilidade funcional dos fiéis dos porões pelo extravio das mercadorias não há como negar, mas, embora apurada, não seria caso para demissão. Também, com isso, não se exoneraria a responsabilidade do capitão do navio, pois responde êle pelos atos de seus subordinados, desde que provado o desleixo na vigilância que deveria manter em relação à equipagem.

Foi diante dos poucos elementos do inquérito que a Divisão do Pessoal do Ministério da Viação, em louváveis informações de seus funcionários, opinou pela reintegração dos Autores (v. fls. 23 a 27 e 43 do 2.º processo administrativo anexo), sem que, entretanto, prevalecesse tal ponto de vista, com a solução inadequada de arquivamento do processo, firmada em parecer jurídico que deixou de examinar o caso. Ficaram, dessa forma, os Autores prejudicados e, então, tiveram que apelar para a justiça.

Pelas razões expostas, julgo, portanto, precedente a presente ação ordinária para considerar nulo o ato que demitiu os Autores, devendo, em consequência, serem os mesmos reintegrados nos cargos que exerciam, a partir da data da demissão, com todos aumentos de vencimentos, a serem verificados na execução, juros de mora, custas e honorários de

advogado, em face do previsto no art. 64 do Código de Processo Civil, calculado na base de 20% sôbre o total apurado.

Recurso, *ex-officio*, na forma da lei (fô-lhas 101-103).

Tempestivamente, recorreu o Lóide Brasileiro, com estas razões: (fls. n.º 108 — ler).

Contrariado o recurso (fls. 116) subiram os autos. E o Sr. Dr. Subprocurador Geral da República disse: (fls. 126 — ler).

#### VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos (Relator) — Senhor Presidente, dou provimento à apelação, reformo a sentença para haver a ação como improcedente. Nenhum, a meu ver, o direito dos apelantes. A situação dêles é precária, sem garantia, sem qualquer direito de estabilidade e sujeitos, portanto, à dispensa, ao nuto da autoridade ou empregador.

Êsse empregador, porém, foi mais longe e isso é bastante para mim, mesmo que tivessem estabilidade, ou garantia de estabilidade: fez processar um inquérito administrativo e, em razão dêsse inquérito, houve a permanência dos apelantes como prejudicial aos seus serviços e os dispensou. Isso, para mim, basta. Os próprios funcionários públicos, com estabilidade conquistada, podem ser exonerados após a verificação do inquérito administrativo, sendo, segundo entendo, a autoridade que nomeia, a dona absoluta do exame dos motivos apurados nesse inquérito. *Mutatis mutandi*, a situação dos suplicantes é a mesma: e, ademais, o próprio inquérito era desnecessário, porquanto não tinham direito algum à permanência.

#### DECISÃO

(Julgamento da 1.ª Turma em 1 de setembro de 1953)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento à unanimidade, para julgar a ação improcedente. Os Senhores Ministros Djalma da Cunha Mello e Afrânio Antônio da Costa votaram de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Afrânio da Costa.

## Tribunal de Justiça do Distrito Federal

APELAÇÃO CÍVEL N.º 29.490

*Ação ordinária. Anulação de lista de antiguidade, com restabelecimento da anterior. Conseqüentemente promoção ao cargo superior e reconhecimento das vantagens decorrentes. Não tendo havido fusão de classes a antiguidade será contada com base na norma estatutária, consubstanciada no artigo 56 do Decreto-lei número 3.770. Inaplicabilidade do disposto no Decreto n.º 7.980, de 1945.*

Relator: Sr. Desembargador Vicente de Faria Coelho.

Apelantes: Melezindo Soares Castello Branco e outros.

Apelada: Prefeitura do Distrito Federal.

### ACÓRDÃO DA SEGUNDA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 29.490, em que figuram como apelantes Melezindo Soares Castello Branco e outros e como apelada a Prefeitura do Distrito Federal, acordam os Juizes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso, para, reformando a sentença apelada, julgar procedente, em parte, a ação, uma vez que ficam excluídos os honorários de advogado, pagas as custas pela apelada. Trata-se de ação ordinária movida pelos apelantes, que ocupam o cargo de motorista da Prefeitura do Distrito Federal, contra esta, ora apelada, visando a anulação da lista de antiguidade publicada no *Diário Oficial* de 2 de maio de 1952 e, conseqüentemente, o restabelecimento da que consta na publicação feita em 19 de fevereiro do mesmo ano, com a sua promoção ao cargo de auxiliar de garagem, a partir dessa publicação, contagem de tempo de serviço na nova classe, diferença de vencimentos, juros de mora, custas e honorários de advogado, por isso que a lei lhes assegurava a posição a ser restabelecida e as

26 vagas então existentes lhes garantiam o acesso ao pôsto superior. A ação foi contestada, sob a alegação de que a lista de antiguidade foi republicada, porque constatado o equívoco que presidiu a elaboração da primeira, dando-se, dêsse modo, exata aplicação ao Decreto-lei n.º 7.890. A ação foi julgada improcedente. Daí o presente recurso. A razão está, evidentemente, com os apelantes, pois não houve fusão de classe, como pretende ter ocorrido à Administração Municipal. Os apelantes foram classificados na classe "J", em conseqüência de elevação do nível da carreira, sendo, antes, ocupantes da classe "H" na qualidade de ex-titulares do padrão 26, pois tinham 25 anos de serviço, com direito a cinco quinquênios, no regime do Decreto-lei n.º 1.944. E' óbvio que não tendo havido fusão de classes, só era lícito contar a antiguidade, para efeito de promoção, segundo a norma estatutária consubstanciada no artigo 56 do Decreto-lei número 3.770, que dispõe: "A antiguidade de classe será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer". Como, então, aceitar como certo o ato da Prefeitura do Distrito Federal, colocando outros funcionários, promovidos à classe "J", em data posterior à em que foram os apelantes incluídos, com mais antiguidade do que êstes? Vejamos a situação, numa evolução legislativa, que se seguiu ao Decreto-lei número 1.944, de 1939. O cargo de motorista existia nos quadros municipais, como cargo isolado, com aumentos quinquê-nais, escalonado entre os padrões 21 e 26. Vale dizer que o acesso se fazia em função do tempo de serviço. Os apelantes, que já haviam completado 25 anos de serviço, ocupavam todos o padrão 26. Surgiu o Decreto n.º 8.813, de 3 de março de 1947, passando os motoristas a constituir carreira escalonada nas classes de E a H, ficando os apelantes locados na classe H, pois antes ocupavam o padrão mais alto — n.º 26. Realizaram-se várias promoções na carreira de motorista, vindo ajuntar-se na classe H outros da classe G. Promulgada a Lei n.º 565 de 1950, dis-

põe o seu artigo 5.º: “A carreira de motorista e os cargos isolados de encarregado de garagem e auxiliar de encarregado de garagem, mantidos os acessos mantidos na lei vigente aos ditos cargos isolados, e reclassificados no padrão *J* os antigos motoristas do padrão 26, passam a ter os seguintes números, padrões e estruturas: etc.” Foi, assim, elevado o nível da carreira, que passou a começar em *F* para terminar em *J*. Nessa classe *J* foram colocados os apelantes, antigos motoristas padrão n.º 26 como beneficiários da Lei citada número 565 a partir de 31 de dezembro de 1950. A classe *J* foi, então, criada por essa lei, em virtude do aumento do nível da carreira. Decorrem dois anos e, nesse meio tempo, a apelada faz promoções diversas e por isso, motoristas, que eram da classe *G* vêm nivelar-se aos que já estavam na classe *J*. Os apelantes continuaram, porém, ocupando os lugares que lhes competiam em virtude de sua antiguidade na classe, sendo publicada no *Diário Oficial* a respectiva lista em 19 de fevereiro de 1952. E, decorrido algum tempo, a apelada resolveu subverter a ordem da anti-

guidade, fazendo a republicação da lista, o que se deu a 9 de maio do mesmo ano, fixando a antiguidade pelo tempo de serviço de certo funcionário, não na classe, mas sim, o tempo absoluto de serviço, nos quadros da Prefeitura. Assim agiu, sob a alegação de que estava obedecendo ao disposto no Decreto n.º 7.980, de 1945. Esse diploma legal não tem, todavia, como já salientado, qualquer aplicação ao caso, bastando que se atente para a sua redação. E não tem aplicação porque na espécie, não houve fusão de classes uma na outra. E só nessa hipótese poderia ser levado em conta o disposto no artigo 3.º desse decreto. No caso, prevalece, acima de tudo, a norma estatutária, no início transcrita.

Distrito Federal, 23 de maio de 1955. —  
*Dr. Homero de Pinho*, Presidente. —  
*Vicente de Faria Coelho*, Relator. — *Gastão de Macedo*.

Registrado em 6 de julho de 1955.  
(*Diário de Justiça*, julho de 1955, (apenso ao n.º 211)).

## Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO N.º 2.553-53

*Competência* — O Instituto dos Resseguros do Brasil (I.R.B.) não é uma daquelas entidades autárquicas onde se manifesta de tal maneira o interesse do Estado que importe no privilégio do Fôro, sendo mesmo por sua lei institucional uma entidade de economia mista. Competência da Justiça do Trabalho para conhecer e julgar reclamações de seus servidores.

*Assistência Social* — Os benefícios de assistência social constituem atos extracontratuais, sem qualquer integração salarial, não se compreendendo entre as prestações in natura a que se refere o art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Vistos e relatados êstes autos, em que são partes, como Recorrente, Instituto de Resseguros do Brasil (I.R.B.) e, como Recorridos, Agostinho Pereira de Melo e outros:

O acórdão do ilustre Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, que adoto como relatório, bem espelha o caso *sub-judice*.

“A assistência, médica, farmacêutica e dentária habitualmente fornecida pelo empregador aos seus empregados, se incorpora aos contratos de trabalho como forma indireta de remuneração salarial”.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso ordinário, sendo recorrente, Instituto de Resseguros do Brasil e, recorridos, Agostinho Pereira de Melo e outros. Perante a MM. Sétima Junta de Conciliação e Julgamento desta Capital, reclamaram Agostinho Pereira de Melo e outros, todos relacionados na inicial de fôlhas dois, contra o Instituto de Resseguros do Brasil, e pedindo sejam tornadas sem efeito e ilegais as Portarias quatro mil quatrocentos e quatro, de oito de junho, quatro mil quinhentos e trinta e sete, de dezesseis de agosto, ambas de mil novecentos e cinqüenta e um, quatro mil

setecentos e cinqüenta e oito e quatro mil setecentos e cinqüenta e nove, ambas de dezoito de março de mil novecentos e cinqüenta e dois. Pretendem os reclamantes seja o reclamado condenado a restabelecer a assistência que, anteriormente, prestava aos reclamantes e seus dependentes, bem assim, em consequência, a restituir-lhes o que lhes cobrou por força da suspensão da mencionada assistência, bem como a indenizá-los de quaisquer outros prejuízos decorrentes dessa suspensão. Defendeu-se o reclamado argüindo, preliminarmente, a exceção de incompetência da Justiça do Trabalho para conhecer e dirimir o litígio, sob o fundamento de que a sua natureza de sociedade de Economia Mista e colocava no mesmo plano das Autarquias, o que foi rejeitada pela Junta — fôlhas noventa e quatro e noventa e cinco — após ouvir os excetos fôlhas sessenta e oito a setenta e três. No mérito, alegou o reclamado que a assistência social inexistia e que não estava obrigado a criá-la, tendo-se, concedido por ato de pura liberalidade, sujeita a tôdas as condições decretadas pelo empregador, ao seu exclusivo critério, ac seu arbítrio. Os reclamantes juntaram os documentos de fôlhas vinte e cinco *usque* cinqüenta e nove, e o reclamante os de fôlhas oitenta e nove. Longamente instruído o feito, depois de razões finais, inconciliáveis as partes, foi proferida longa e substancial decisão de fôlhas cento e vinte e cinco a cento e trinta e três, em que a MM. Junta julgou procedente a reclamação, tornando “nulas” e de nenhum efeito as Portarias número quatro mil quatrocentos e quatro, quatro mil quinhentos e trinta e sete, quatro mil setecentos e cinqüenta e oito e quatro mil setecentos e cinqüenta e nove, de oito de junho e dezesseis de agosto de mil novecentos e cinqüenta e um e um e dezoito de março de mil novecentos e cinqüenta e dois, condenando o reclamado a restabelecer a assistência que, anteriormente, prestava aos reclamantes e seus dependentes e, outrossim, em consequência, a restituir-lhes o que lhes cobrou por força da suspensão da mencionada assistência. Condenou ainda o re-

clamado “a pagar aos reclamantes, a título de indenização pela redução salarial, a importância mensal arbitrada em quinhentos cruzeiros para cada um, desde o ajuizamento da presente reclamação até o cumprimento da presente decisão”. Os fundamentos da sentença estão consubstanciados nos seguintes incisos que a ementam: “A assistência médica, farmacêutica e dentária que habitualmente é fornecida pelo empregador aos empregados, se incorpora aos contratos de trabalho como forma indireta de remuneração salarial. A inteligência do artigo quatrocentos e cinquenta e oito da Consolidação das Leis do Trabalho. A irredutibilidade salarial decorre do preceito legal”. Recorre o reclamado, promovendo o reexame da espécie perante esta Instância e para isso valendo-se das longas e fundamentadas razões de fôlhas cento e trinta e quatro a cento e quarenta e seis, nas quais desenvolve os mesmos argumentos já apreciados no aresto recorrido, inclusive no que se refere a exceção de incompetência desta Justiça Especializada para dirimir o litígio, cuja exceção é renovada no presente recurso. Contra arrazoaram os recorridos, em não menos longas e brilhantes considerações, rebatendo ponto por ponto, os fundamentos do recurso, afirmando não terem os mesmos procedência, nem quanto a exceção de incompetência, nem, igualmente, no tocante ao mérito da causa. Emitindo parecer, opinou a Ilustrada Procuradoria Regional, pela rejeição da preliminar argüida, e no mérito, pelo provimento do recurso, por achar que pelos motivos que expunha, “não há salário utilidade a ser incorporado ao contrato de trabalho e sim uma liberalidade praticada, com excesso de mandato, porque os empregados já gozam e gozavam de iguais direitos de assistência prestada pelo I.A.P.C. E’ o relatório. Voto. — Quanto a exceção de incompetência argüida, rejeito-a pelos mesmos fundamentos do decisório. O recorrente é uma Sociedade de Economia Mista, pessoa jurídica de direito privado, não podendo se equiparar, por falta de amparo ou fundamento legal a Autarquia, como pretende. De meritis. Toda a controvérsia *sub-judice*. Gira, como bem salienta o decisório, “em torno de se saber se a assistência médica, farmacêutica e dentária que o reclamado fornecia aos seus empregados deverá ou não ser considerada como parte integrante dos salários e, como tal, condição contratual sujeita a inalterabilidade decorrente de preceito legal”. O reclamado e recorrente, embora reconheça que as utilidades fornecidas *in-natura* se incorporam ao contrato de trabalho como forma indireta de pagamento

de salários, sustenta que no caso dos autos, a assistência social inexistia, e não estava obrigada a criá-la, concedeu-a por ato de pura liberalidade, o que a sujeitava à todas as condições decretadas pelo empregador, ao seu exclusivo critério e arbítrio. Data venia divergimos de tal entendimento, por isso que, na hipótese, não se trata de liberalidade e sim de salário *in-natura* que vinha sendo fornecido, embora não tenha sido expressamente pactuado, desde a fundação do Recorrente ininterruptamente, habitualmente, sem solução de continuidade, num progressivo desenvolvimento. Por outro lado, inexistente a obrigatoriedade de assinatura de instrumento escrito, podendo as condições contratuais ser reconhecida tacitamente. Diz o artigo quatrocentos e cinquenta e oito consolidado, de forma expressa, que: “além do pagamento em dinheiro, compreendem-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações *in-natura* que o empregador por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado”. E o *costume* referido na Lei é, como acentua a sentença, o puro e simples uso habitual existente na prestação do serviço. A assistência médica prestada pelo recorrente aos recorridos, vem desde a sua fundação, isto é, existe desde a admissão dos seus primeiros servidores, sendo objeto de disposições contantes dos seus Regimentos Internos e de sucessivas e numerosas Portarias, baixadas pelo Presidente de acórdão com as atribuições conferidas pelos Estatutos, cujos atos revelam a preocupação e propósito permanente de melhorar, ampliar tal assistência. Que foram e são legais tais atos não há dúvida, pois foram aprovados não só pelo respectivo Conselho Técnico como pelo Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, através dos relatórios anuais na forma dos Estatutos. A alegação de que a supressão dos benefícios tinha a aprová-la a subordinação do aumento obtido, não prospera, não passa mesma de simples alegação, pois nenhuma prova se fez, houvesse alguma convenção nesse sentido. Mas ainda que ficasse provada a existência de convenção com os empregados para supressão dos benefícios em troca de aumento de salários, essa convenção seria nula pelos flagrantes prejuízos que a mesma acarretaria aos empregados. Também não vinga a alegada substituição da assistência social dada pelo recorrente por aquela que passou a ser fornecida pelo I.A.P.C., por isso que, a elevação da taxa de um por cento da contribuição para o I.A.P.C., nada tinha a ver com os benefícios prestados pelo recorrente aos seus servidores. Além do mais,

como salienta o decisório a reclamação é contra as determinações insertas nas Portarias de oito de junho e dezesseis de agosto de mil novecentos e cinquenta e um, enquanto que a Portaria número um, do Senhor Ministro do Trabalho e que veio aumentar de meio por cento a taxa de contribuição para o I.A.P.C., data de cinco de janeiro de mil novecentos e cinquenta e dois. Quanto ao ponto de vista expandido pelo recorrente da tendência moderna de abolir as iniciativas empregatícias pela ampla assistência estatal, apesar de muito respeitável, somente poderia ser posta em prática, como bem salienta o decisório, "em organizações novas e jamais fazer uso do mesmo para modificar situação já existente, alterando, dessa forma, os contratos de trabalho dos empregados beneficiados". Finalmente, não há dúvida de que as utilidades fornecidas "in-natura" ao recorrido se incorporam aos respectivos contratos de trabalho como forma indireta de pagamento de salários, não podendo, por isso mesmo, ser considerada como mera liberalidade, como pretende o recorrente, sendo nulas de nenhum efeito as Portarias em questão que alteraram as condições até então em vigor, as quais não podiam ser alteradas como foram, por medida arbitrária, ilegal, como reconheceu a sentença. Não houve duplicidade de condenação. Desdobrase a mesma em três partes de acôrdo com o pedido, ou seja: a) restabelecimento da assistência que vinha sendo prestada anteriormente às Portarias de oito de junho e dezesseis de agosto de mil novecentos e cinquenta e um e de dezoito de março de mil novecentos e cinquenta e dois; b) restituição do que foi cobrado aos reclamantes em consequência da suspensão ou supressão da mencionada assistência; c) pagamento mensal de determinada importância a cada um dos reclamantes, a título de indenização pela redução salarial em que importou a supressão daquela assistência desde o ajuizamento da reclamação até a data em que a mesma fôr restabelecida. Entretanto, entendo, data venia, que não podia a sentença determinar o pagamento mensal de quinhentos cruzeiros a cada um dos reclamantes a título de indenização. Nessa parte dou provimento ao recurso, para que os prejuízos sejam apurados em liquidação de sentença. Isto pôsto, acordam os Juizes do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, por unanimidade, em rejeitar a exceção de incompetência arguida, e no mérito, pelo voto de desempate em dar provimento ao recurso interposto para reformando a sentença recorrida, mandar apurar os prejuízos em liquidação de sentença.

Proferiu fundamentado voto vencido o MM. Juiz Alvaro Ferreira da Costa (fls. 177-182).

O Instituto de Resseguros do Brasil, com fundamento em ambas as alíneas do permisso legal, bate às portas dêste Tribunal, insistindo na preliminar de incompetência desta Justiça especializada para conhecer e julgar a questão dos autos, apontando aresto confirmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal em que se decretou a competência das Varas da Fazenda Pública para o processamento e o julgamento das causas em que fôr interessado o Instituto de Resseguros do Brasil. *De meritis*, acentuou que a assistência prestada aos Reclamantes tinha o caráter de liberalidade, eis que não prevista nos Estatutos. Nenhum dos Reclamantes tinha seu direito assegurado a qualquer assistência social, como se verifica dos capítulos referentes aos direitos de seus servidores. A supressão dessa assistência, de natureza extra contratual, variável e suprimível a critério do empregador, tinha procedência legal e se arrimava na jurisprudência, que invoca a fls. 188-189. Pede a improcedência da reclamação.

A Procuradoria Geral, em parecer da lavra do Dr. Antônio Batista Bittencourt, opina pelo não conhecimento do recurso. Se conhecido, manifesta-se pela confirmação do aresto recorrido.

E' o relatório.

#### VOTO

A invocação da incompetência de juízo trabalhista e de uma decisão do egrégio Supremo Tribunal, confirmando decisão de MM. Juiz de Terceira Vara da Fazenda Pública em que se declarou a competência daquela Vara para o processamento do feito em que era interessado o Instituto de Resseguros do Brasil, justifica o cabimento do presente recurso de revista.

#### *Preliminar de incompetência*

O Instituto de Resseguros do Brasil é uma entidade de economia mista, conforme está expresso no art. 1.º do Decreto-lei número 9.735, de 1946, pelo que se rege. Sua organização administrativa obedece os estatutos, aprovados pelo Decreto n.º 2.810, de 4 de setembro de 1946, moldurados nos atos constitutivos das sociedades anônimas em geral.

Seu capital é dividido em ações que pertencem, obrigatoriamente, às instituições de previdência social e às sociedades anônimas

e mútuas que operam no país. Seus acionistas percebem dividendos, não superiores a 8% do capital realizado e reservas patrimoniais e o saldo dos lucros líquidos e entre eles dividido.

Os servidores do Instituto de Resseguros do Brasil têm estatuto próprio, com vencimentos aprovados pelo seu Presidente são contribuintes obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, participando, ainda, dos lucros líquidos apurados no exercício.

O Instituto de Resseguros do Brasil se inclui entre as sociedades de economia mista, de forma jurídica *sui generis*, eis que constituído nos moldes das sociedades anônimas, exerce funções de um órgão de administração pública indireta, cooperando com o Estado nas operações de seguros em geral. Através dele é que o Estado assumiu o controle e o monopólio do resseguro no país.

Mas, a lei que o criou não lhe atribuiu feição de autarquia administrativa, nem foi, como tal, incluído na relação das autarquias publicada pelo Tribunal de Contas (*Diário Oficial* de 13 de junho de 1950, página número 8.977).

O insigne Ministro Filadelfo de Azevedo, jurista de saudosa memória in "Um Triênio de Judicatura", (Volume VIII, pág. 53) esclareceu estar o "Instituto de Resseguros entre as sociedades de economia mista, ao lado do Banco do Brasil, da Cia. Siderúrgica etc. De modo que, mesmo nessa árdua seara de classificação das autarquias ou das pessoas jurídicas constituídas sob inspiração ou controle do Estado, o Instituto dos Resseguros oferece figura específica, que mais o aproxima do Banco do Brasil, de que das instituições autárquicas ligadas, diretamente, a ação do Estado, como a Estrada de Ferro Central do Brasil e outras ferrovias".

Foi considerando esta situação que o egrégio Supremo Tribunal Federal, em julgado mais recente que o invocado nas razões de fls., de que foi litisconsorte o Instituto de Resseguros do Brasil, decidiu não atribuir a este fóro privilegiado. O acórdão é de 23 de setembro de 1954, publicado em 5 de janeiro de 1955, Relator Ministro Mário Guimarães, cujo voto, adotado unanimemente, foi lançado nos seguintes termos:

"Temos julgado que o interesse remoto da União, que existe nas sociedades de economia mista, não é bastante para atrair a causa à Justiça que lhe é própria. Assim, nos manifestamos ainda recentemente quanto à Cia. Vale do Rio Doce. A lei exige, para tal, seja a União autora, ré, assistente ou

opponente. Nenhum desses títulos lhe cabe no presente feito" (Rec. Extraordinário número 25.021).

Mesmo que se considerasse a entidade Recorrente como uma autarquia, nem assim teria ela fóro especial. São às dezenas, os julgados da mais alta Corte judiciária do país, firmando jurisprudência no sentido de que "a intervenção da União na causa em que são partes as autarquias, é excepcional: ou decorre de lei ou se manifesta pela explícita declaração de seu interesse no litígio". (Agravo de Petição n.º 12.452 — Rev. de Direito Administrativo — Vol. XI, página 154). Em nenhum desses casos se enquadra o Instituto de Resseguros do Brasil, eis que é por sua lei institucional uma sociedade de economia mista, nem a União, no presente feito, manifestou o seu interesse, vinculando-a ao processo.

Por tôdas estas razões, é de ser rejeitada a preliminar de incompetência.

#### Mérito:

O Recorrente mantinha há alguns anos, serviços de assistência médica, hospitalar, farmacêutica e odontológica para seus servidores e suas famílias. Tais serviços foram instituídos por deliberação unilateral, organizados, ampliados, alterados e reduzidos de acordo com os interesses do Instituto e por portarias de seu presidente. No momento em que teve sua contribuição para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes ampliada por adicional destinado a fazer face à prestação dessa mesma assistência social, resolveu extingui-los para, tempos depois, restabelecer alguns dos serviços dessa assistência, precisamente os que não eram, ainda, prestados pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes. A reclamação tem por objeto a declaração, por sentença, do direito dos reclamantes ao restabelecimento da assistência médica, dentária e farmacêutica que o Reclamado, ora Recorrente, lhes vinha prestando até março de 1952, arrimando sua pretensão no art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho, que reza:

"Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações *in natura* que o empregador, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado".

E caso não possa haver o restabelecimento de todos os serviços, fôsse o Instituto condenado a ressarcir-lhes os prejuízos no período em que estiverem suspensos.

Entenderam ambas as instâncias, depois de um meticoloso exame da questão *sub-judice* que a referida assistência social prestada pelo Recorrente constituíam utilidades fornecidas *in natura* aos Reclamantes, ora Recorridos, e, como tal, se incorporam aos seus contratos de trabalho como forma indireta de pagamento de salários, anuladas as Portarias ns. 4.404, de 8 de junho, 4.537, de 16 de agosto, ambas de 1951, 4.758 e 4.759, ambas de 18 de março de 1952. a MM. Sétima Junta de Conciliação e Julgamento condenou o Instituto a restabelecer a assistência anteriormente prestada, restituindo o que lhes foi cobrado em consequência da suspensão ou supressão dessa assistência e pagamento mensal de determinada importância a cada um dos Reclamantes, a título de indenização pela redução salarial em que importou a mesma supressão desde o ajuizamento até a data em que fôr restabelecida.

O ilustre Tribunal Regional, porém, modificou, em parte essa decisão para mandar apurar os prejuízos decorrentes da supressão da referida assistência em liquidação (fôlhas 176).

A questão, como se vê, é de grande transcendência e de ampla repercussão social.

Ambas as instâncias proferiram sentenças longamente fundamentadas e que demonstram o cuidado e o brilho com que se houveram. Mas, em que pese os brilhantes argumentos nelas contidos, coloco-me no mesmo ponto de vista do sólido voto vencido do Juiz Álvaro Ferreira da Costa (fôlhas 177-182), cujos fundamentos adoto como razão de decidir:

"A respeitável decisão proferida anulou várias Portarias do Presidente do I.R.B. como expressamente está consignado na Ata de Julgamento (números 4.404, de 8 de junho de 1951; 4.537, de 16 de agosto de 1951; 4.758 e 4.759, de 18 de março de 1952). Salientei, embora êsse aspecto não houvesse sido abordado em nenhum outro voto, que a MM. Junta não tinha competência para anular essas Portarias. Êsses atos, da presidência da instituição, só podiam ser anulados no Juízo próprio e esgotadas as instâncias administrativas. O que a MM. Junta podia fazer, frente a sua competência para dirimir a lide, era deixar de considerar êsses atos e decidir da maneira que melhor lhe parecesse. Fazendo desaparecer essas Portarias, obviamente, a MM. Junta não considerou a que justificava a supressão dos serviços questionados, em face da imposição por parte do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comercíarios,

de contribuição suplementar, justamente para prestação por êle, I.A.P.C., dos serviços sociais que eram, então, suprimidos. Mas, sustenta o I.R.B. que foi legítimo o ato, porque: 1.º) a supressão corresponderá a substituição do prestador, dos mesmos serviços sociais; 2.º) que a prestação vinha sendo oferecida por êle, sempre, como mera liberalidade. Nenhum desses argumentos foi aceito pela veneranda decisão recorrida e, todos êles foram repudiados pelos votos da recorrente vencedora neste Tribunal. Todavia, verifica-se, que, de fato, a presidência do I.R.B. foi solicitada pelos seus servidores a majorar-lhes os salários; que, constituindo uma liberalidade aquela doação dos serviços sociais nenhum inconveniente havia em suprimi-las, até porque o I.A.P.C. vinha de chamar a si a responsabilidade de sua prestação, com caráter nitidamente obrigacional. Portanto, tôda essa prova foi desprezada pela respeitável decisão recorrida. Como visto, o segundo fundamento também tinha, como tem, iniludível cabimento. Seria um absurdo impor-se ao empregador a obrigação de manter serviços que fôsem por outra instituição mantidos mediante, inclusive, a retribuição dos cofres do próprio empregador. Resta a questão da liberalidade, ou de prestação de tais serviços. Invocou-se, desde logo, o artigo 458, da Consolidação, mas, data venia, passou completamente despercebido o § 2.º do artigo anterior. Porque, não foi explicado. Os reclamantes sustentaram que se tratava de uma prestação *in natura*, incorporada aos salários por força de costume e o reclamado sustentou que se tratava de um prêmio, um extra, não ajustado, mero ato de liberalidade. As atenções, quase tôdas, porém, voltaram-se para as alegações dos reclamantes e deixaram isolada aquela que fazia o empregador. E' fácil, porém, verificar-se, que ambos argumentos tinham profundas raízes, e, ambos, merecem a mesma atenção. Nas demandas judiciárias, não há privilegiados e se a legislação social trabalhista é protecionista do trabalhador, os seus aplicados e intérpretes não o são, nem podem ser. Voltemos, porém, ao exame do artigo 458 precipitado, em que se fundou a sentença recorrida e em que se alicerçaram todos os votos vencedores neste Tribunal.

Diz, textualmente, o artigo: "Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações *in natura* que o empregador, por força do contrato ou do costume fornecer habitualmente ao empregado" (os grifos são nossos). Ora, ainda que se possa considerar

que o Instituto *fornecia* aquela prestação, ela não é, evidentemente, *in natura* e não era habitualmente concedida.

Nenhuma prova fizeram os reclamantes, que são mais de centena, de que todos eles já se tivessem valido, com habitualidade, por serviços questionados. Por outro lado, quando o pagamento de férias, aviso prévio, indenizações auxílios maternidade e enfermidade, jamais se incluiu no cálculo, nem foi exigido, o valor dessa prestação *in natura* obrigacional. Os próprios reclamantes de agora, pois, sempre reconheceram que não se tratava de uma das prestações a que se refere o art. 458 da Consolidação e que seus respectivos salários não estavam integrados do respectivo valor. Também sobre os salários de incidência das contribuições de assistência e previdência Serc, Senac e I.A.P.C., nenhuma majoração foi jamais feita relativamente a essa prestação. Se de salário se tratasse, obviamente, assim não teria acontecido. Há mais, porém: no quadro que acompanha os decretos que instituíram ou modificaram os níveis de salários mínimos, nenhuma porcentagem está prevista para efeito de descontos por esse serviço. Lá encontramos, no Distrito Federal, com o Decreto n.º 30.342, de 24 de dezembro de 1951, publicado no "Diário Oficial" da União, seção I, em 26 de dezembro de 1951: 50% para alimentação, 25% para habitação, 13% para vestuário, 6% para transporte, comando, precisamente, 100% (cem por cento). Logo, nem mesmo o legislador, jamais cogitou de declarar obrigatória a prestação de assistência médica, por parte de entidade particular, considerando-a uma "prestação *in natura*, incorporada ao salário por força do costume". Como se vê, se aquele empregado que percebe o salário mínimo e não me ocorreu perquirir se entre os reclamantes, algum percebe remuneração correspondente — não pode convencionar essa prestação como integrante do seu salário, evidentemente a lei não poderá fazer distinção para beneficiar, apenas, os empregados que recebem salário maior que o mínimo. Seria, até, injusto e extravagante. A esse argumento meu, foi respondido que a lei não impediu que essa contratação se fizesse, com quanto que se mantivesse a percentagem de 30% em dinheiro *Data venia* essa alegação não tem nenhuma procedência, como se pode, facilmente deduzir do que vem de ser exposto neste voto. Já, só por si, ficou evidenciado o nenhum caráter obrigacional da discutida doação desses serviços. Entretanto ousei tomar o precioso tempo do Egrégio Tribunal, aduzindo outros

argumentos que, por igual, se afiguram ponderáveis. E' que as modificações ou alterações introduzidas na espécie e intensidade desses serviços, por várias vezes e através das sucessivas Portarias do Presidente do I.R.B. não foram, apenas, ampliando-os ou melhorando-os. Pelo menos as portarias de fôlhas 81 e 82 foram restritivas... Também, as mutações que sofreram, nos vários anos decorridos, os quadros dos servidores beneficiados, tal como as restrições já aludidas, não permitem que se fixe, em relação a cada um dos reclamantes, o momento em que se operou a transformação da liberalidade na alegada obrigação. Isso, no entanto, era indispensável, como é óbvio. Mesmo e até, como obrigação estatutária, regimental ou regulamentar o pretendido direito não pode prevalecer, bastando para isso que se proceda à leitura dos estatutos do Instituto reclamado e lá, no capítulo dos direitos e deveres dos servidores, nenhuma referência há, aos referidos serviços. Não se diga, pois, que o benefício aderiu — adesivamente — aos contratos de trabalho dos reclamantes. Disso ficou bem esclarecida a MM. Junta e, também, este Egrégio Tribunal pela sustentação feita do recurso, na Tribuna desta Casa. Finalmente, *salário* na conceituação histórica, tradicional e legal é a contra-prestação de serviços prestados pessoalmente. Essa prestação é pessoal, intransferível. Logo não pode ser *salário*, nem compreender-se como tal o *valor de serviços sociais prestados às pessoas* da família do empregado. Todavia, o que pretendem os reclamantes? Precisamente isso: os serviços eram prestados não só ao empregado, mas também aos membros de suas famílias. Sei que se vai argumentar com a "habitação" e, por isso mesmo, vou, desde logo, destruir esse possível argumento. Não há, entre a "habitação" e os "serviços médicos, farmacêuticos, hospitalares e odontológicos" nenhuma correlação nesse particular. A "habitação" é fornecida ao chefe da família, que dela poderá dispor para todo e qualquer fim lícito, permitido por lei. Os "serviços" não têm o mesmo sentido, uma vez que, só pela vontade do doador é que eles poderão ser prestados à família do empregado. Outro argumento resolutivo é o das *creches*. Segundo a lei, art. 400 da Consolidação, "os locais destinados à guarda dos filhos das operárias, durante o período da amamentação, deverão possuir, no mínimo, um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária" e, ao que me consta (devo confessar que não estranharia estar em erro) nunca ninguém

se lembrou de considerar prestação *in natura* obrigacional a existência desses relevantes serviços sociais, de amparo e proteção à maternidade, para o fim de se incorporarem aos salários... Como visto, trata-se, à evidência, de uma liberalidade que podia, como pode *data venia* dos que pensam em sentido contrário, ser reduzida ou suprimida em qualquer momento, unilateralmente, pelo empregador e, cassando a sentença, na parte em que mandou pagar a cada um dos reclamantes a importância correspondente ao valor arbitrado dos serviços suprimidos, reconheceu a corrente vencedora neste Tribunal. Irmãada com a corrente vencida, nesse ponto, que nenhum ressarcimento é devido e, se na realidade, salários fôssem, seriam fatalmente devidos. Desejo, ainda, rebater um dos fundamentos do voto de desempate, cujo brilhantismo me impôs a contingência de não interromper. E' o em que foi salientado que a supressão dos serviços dera-se antes da instituição oficial, pelo I.A.P.C. dos serviços correspondentes. Estes foram iniciados em cinco de janeiro de 1952 e aquêles suprimidos a partir de 1 de abril de 1952. Quanto ao fato de serem, ou não deficientes os serviços prestados pelo I.A.P.C., enquanto aqueles do I.R.B. eram altamente eficientes, não o discuto. Cabe aos empregados, filiados ao mesmo, se sentirem que assim é, realmente tomarem as devidas e cabíveis providências. Não posso, nem devo, porém, pela deficiência — se real — dos serviços do órgão de previdência, impor, ao empregador, que paga aqueles serviços em benefício dos seus empregados, novo encargo de, obrigatoriamente, manter, concômitantemente, onerosos e iguais serviços. Por todos esses argumentos e fundamentos dava provimento integral ao recurso do I.R.B. para absolvê-lo da condenação imposta, julgando improcedente a reclamação".

Entendo, como o brilhante voto vencido que a assistência social prestada aos Reclamantes e a pessoas de suas famílias foi concedida pelo Instituto de Resseguro do Brasil por ato de pura liberalidade, sujeito a tôdas as condições impostas unilateralmente pelo empregador, dependente de seu exclusivo critério, e podendo, a qualquer tempo ser alterada ou suprimida.

Se prevalecer a tese de que a assistência social constitui utilidade *in natura* definti-

vamente incorporada aos salários dos empregados para os efeitos da legislação social, várias conseqüências advirão desde logo, das quais devem, desde logo, ser ressaltadas as seguintes:

a) retraimento imediato e natural dos bons empregadores na concessão desse benefício, uma vez que, além da contribuição para os institutos de previdência e das despesas resultantes da manutenção de tais serviços de benemerência, terão um ônus permanentemente incorporado às sérias obrigações impostas pela legislação social;

b) desconto da parcela correspondente à assistência social na percentagem de aumentos decretados em dissídios coletivos.

Se examinados sob esse duplo aspecto, tem-se que concluir que a sustentação dessa tese será profundamente danosa aos interesses dos próprios trabalhadores.

Instituídos liberalmente, os benefícios de assistência social constituem atos extra-contratuais, sem qualquer integração salarial e jamais constaram de quaisquer cálculos de remuneração dos Reclamantes, ora Recorridos, não se podendo, de forma alguma, compreender entre as prestações *in natura* a que se refere o art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Pelos motivos expostos, é de ser provido o recurso para o fim de ser julgada improcedente a reclamação.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes da Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho, sem divergência, conhecer do recurso e dar-lhe provimento para julgar improcedente a reclamação, rejeitada a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho, argüida pelo recorrente.

Rio de Janeiro, em 6 de maio de 1955.  
— *Delfim Moreira Jr.*, Presidente do Tribunal, no exercício da Presidência (art. 21 do R.I.) e Relator.

Ciente: *Gilberto Sobral Barcelos*, Procurador.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 13 de janeiro de 1956 — apenso ao n.º 11).

## *No Centenário de Taylor*

FÁBIO DE CARVALHO ALVES

O dia 20 de março assinalou a passagem do centenário de nascimento de FREDERICK WINSLOW TAYLOR (1856-1915), o pai da administração científica, um dos homens que mais contribuíram para o progresso material da sociedade, nos tempos modernos.

A obra de TAYLOR apresenta inúmeras facetas, tôdas elas de real significado e importância, embora a mais conhecida e discutida seja a "administração científica", que é, na realidade, a conclusão de uma série de investigações e experimentos por êle levados a efeito.

As invenções dos aços de corte rápido, a fixação das velocidades de trabalho dos tornos, a padronização das ferramentas, a introdução de novos métodos de encurtamento das correias de transmissão, a eliminação dos movimentos inúteis e muitos outros progressos devem ser creditados a TAYLOR, como sua contribuição no campo da Engenharia Mecânica e no campo da racionalização do esforço humano.

Não é objetivo desta nota rememorar as críticas ao Taylorismo, pois, tôdas elas são bem conhecidas e repetidas, imprevistas, na maioria. Ao contrário, o que se desejou aqui foi colocar, mais uma vez, em relêvo, o significado de algumas das experiências de TAYLOR que, mediata ou imediatamente, contribuíram para o progresso econômico, o conforto individual e o bem-estar social.

O que se deve levar em conta, como resultado das descobertas e pesquisas de TAYLOR, foi que em 1900, na Exposição de Paris, os fabricantes ingleses de ferramentas se impressionaram ao verem no *stand* da Bethlehem Steel Co. uma máquina-ferramenta funcionando a uma velocidade de ficar vermelha ao rubro, sem perder, aparentemente, o seu fio de corte. (1) O que se deve levar em conta, ainda, é que foram prozas como esta e outras como as de Edison e Ford, que levaram os Estados Unidos da América do Norte a encabeçar o rol das grandes nações industriais do mundo moderno.

No campo da administração científica, propriamente dita, TAYLOR contribuiu com os seus estudos e conclusões a respeito da melhor forma de administrar e organizar a produção das empresas. As suas realizações e idéias nesse campo estão condensadas em duas obras clássicas: *Shop Management*

---

(1) Ver L. URWICK e E. F. L. BRECH. *The Making of Scientific Management* — London, 1951, vol. I, p. 32.

e *The Principles of Scientific Management*. Esses dois escritos não são produto de simples especulações cerebrinas; TAYLOR os escreveu depois de haver dedicado anos a experiências e gasto alguns milhares de dólares, após lutas memoráveis sustentadas contra operários e toda sorte de oposição. Sua contribuição para o aperfeiçoamento da administração e organização das empresas foi de valor incontestável e até hoje é força fecundante de outras reformas. A distinção que estabeleceu entre as atividades de planejamento e as de execução, com a conseqüente separação entre umas e outras, é definitiva. O emprêgo do método científico, no estudo e solução dos problemas de administração, é uma contribuição de TAYLOR que jamais será olvidada.

TAYLOR foi um pioneiro de raça e de coração. Lutou como somente os autênticos pioneiros sabem lutar. Homem de caráter, possuidor de grande força de vontade, teve de parecer, muitas vezes, deshumano, o que estava longe de ser. (2) Era a exata concepção do método científico que o transformava em analista frio e que o levou a comparar as qualidades ideais de um carregador de lingotes de aço a um boi, isto é, à passividade e robustez de um boi de carro. Não usava eufemismos.

Quando foi chamado a depor perante uma comissão de inquérito da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, comissão que lhe era hostil, segundo URWICK & BRECH, que foi dura experiência para o seu coração de "homem generoso e honesto", (3) TAYLOR teve a oportunidade de fazer emocionante defesa de seu sistema e de suas idéias. Disse êle, então, no depoimento, que o *scientific management* não era um mecanismo qualquer de eficiência, nem um grupo dêles; não era sistema de trabalho por peças; não era cronômetro em punho; não era o estudo dos tempos e movimentos; não era sistema de mestres e contramestres funcionais; era, sim, em sua essência, uma completa revolução mental da parte do trabalhador; era, igualmente, uma completa revolução mental por parte dos que se achavam do lado da administração. Em que consistia essa revolução mental? TAYLOR esclarece: consistia em uma "imensa mudança de mentalidade e de atitude de ambos os lados", dos trabalhadores e patrões. (4)

Como se vê, TAYLOR não era homem de alma árida: era um cientista e, como tal, não podia deixar que suas investigações, seus experimentos e conclusões fôsem influenciados por sentimentos íntimos, pelos preconceitos da época e pelo ambiente rotineiro em que viveu e exerceu as suas atividades. Tinha a probidade de pensamento e das idéias, a mais difícil, talvez, de ser praticada. Na passagem do centenário de seu nascimento, é justa uma homenagem, ainda que singela, ao homem e ao gênio, que ambos foram dos maiores de nosso tempo.

---

(2) A obra mais completa sobre TAYLOR, até agora publicada, é a de FRANK BARKLEY COPLEY, *Frederick W. Taylor — Father of Scientific Management*, em 2 volumes, editada em 1923, por Harper and Brothers, Publishers. New York.

(3) URWICK & BRECH, obra citada, p. 34.

(4) Ver *Taylor's Testimony Before the Special House Committee*, in *Scientific Management*, coletânea publicada por Harper & Brothers Publishers. New York.

## *Recrutamento e Seleção*

A REVISTA tem o prazer de comunicar a seus leitores que passará a publicar dêste número em diante, informações a respeito de todos os cargos ou funções para que serão realizados concursos pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.) do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.)

Visa, destarte, a colaborar, com aquela Divisão, em um plano de recrutamento, o qual envolverá a utilização de quaisquer processos adequados a atrair para o serviço público elementos de escol da juventude brasileira. Conquanto muitos considerem — e às vêzes são até figuras de responsabilidade de nossa cultura — que o serviço público é uma esfera subalterna de atividade, que não deve interessar a jovens que se achem indecisos ante a necessidade da escolha de uma carreira, não crê a D.S.A. nem tampouco o D.A.S.P. tenha cabimento essa atitude desdenhosa. É óbvio que se o Estado brasileiro — hoje mais do que nunca — é chamado a intervir em tão diferentes setores, e a promover tantas obras sociais e assistenciais, cada vez se torna mais imperiosa a profissionalização da função pública, de modo a não cair a Administração na ineficiência dolorosa que êsses mesmos críticos são os primeiros a justamente apontar.

Serão usados, por isto mesmo, na divulgação dêsse plano de recrutamento, de preferência, a imprensa e o rádio. Paralelamente, alargar-se-á o alcance dessa publicidade com a afixação de cartazes nas sedes de instituições culturais ou associações de classes (escolas, sindicatos etc.) e em outros locais propícios a atrair a atenção dos interessados.

É desnecessário frisar que êsse programa da *Revista do Serviço Público*, mensário especializado em assuntos de natureza técnica e administrativa, se propõe tão somente prestar melhores serviços aos seus leitores, orientando-os quanto às oportunidades profissionais que lhes apresenta o Governo Federal.

A deficiência de divulgação e de persuasão amiga tem prejudicado sensivelmente a seleção de pessoal. Êsses mesmos que tanto criticam o serviço público, se fôssem mais bem inteirados de seus propósitos e dificuldades, talvez poupassem o azedume de suas palavras. Eis por que a atual direção da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento incluiu, no programa de sua gestão, dar o realce imprescindível, na medida de suas possibilidades, às mais variadas formas de recrutamento. Seria ideal, com efeito, que as atividades que constituem a fase preparatória de seleção e que, até certo ponto, são responsáveis pelo seu êxito, se processassem em base mais segura e fecunda, descobrindo, cultivando ou mesmo suscitando melhores mercados de trabalho, pois

longo e acidentado caminho resta a percorrer até que se chegue a resultados positivos e insofismáveis nesse terreno.

Cumprido reconhecer que falta ao D.A.S.P., presentemente, o meio próprio para desincumbir-se da tarefa. Com efeito, à vista do que dispõe o Decreto n.º 20.489, de 24 de janeiro de 1946, as atividades de recrutamento foram subestimadas e ficaram relegadas a plano secundário, incorporando-se à atual Seção de Planejamento da D.S.A., onde se encontram manifestamente deslocadas, porquanto a atividade precípua desta consiste na análise das qualificações necessárias às diversas carreiras profissionais, a fim de que fique isento de falhas o planejamento das instruções reguladoras dos concursos.

Realmente, o Decreto n.º 20.489 acima citado, acarretando a revogação do Decreto 11.101, de 11 de dezembro de 1942, extinguiu, na antiga Divisão de Seleção, hoje Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, a Seção de Recrutamento, graças à qual vinha aquela Divisão esforçando-se por consubstanciar uma política que, embora não tivesse logrado expressar-se satisfatoriamente, procurava ao menos criar ambiente propício, gerador do interesse daqueles que apresentassem condições básicas aos cargos ou funções a que se desejava prover.

A *Revista do Serviço Público*, ao iniciar a publicação, em sua Seção *Concursos e Provas*, dos requisitos que se exigem de cada candidato, em cada caso particular, espera estar contribuindo para que compareçam às provas aqueles que estão mais qualificados, isto é, aqueles que concorrerão para a melhoria do Serviço Público, assegurando-lhe eficiência em virtude de sua probidade intelectual e moral.

CONCURSOS E PROVAS

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

ARNOLD WALD

GUY FLATTET, *Installation de MM. les Professeurs Ordinaires*,  
Lausanne, 1955.

As publicações da Universidade de Lausanne nos apresentam o excelente discurso do Prof. GUY FLATTET, titular da cadeira de direito francês da Faculdade de Direito daquela Universidade e autor de interessante estudo sobre os contratos em favor de terceiros. O discurso do Professor FLATTET aponta a evolução sofrida pelo Código Napoleão e a sua adaptação às novas condições de vida. Após definir a legislação francesa como uma hábil conciliação entre o direito antigo elaborado lentamente através dos séculos e as idéias da Revolução Francesa, esclarece como coube à jurisprudência adequar normas elaboradas no início do século XIX à sociedade dos nossos dias. Analisando o caso especial da teoria da responsabilidade civil, qual FLATTET mostra como os tribunais criaram a noção da guarda da coisa modificando assim os conceitos básicos do Código. Concluindo o seu estudo, esclarece o funcionamento diverso do direito francês e do direito suíço. Mecanismos diferentes que alcançam objetivos análogos: o que os juizes fizeram na França, o legislador o fez na Suíça. O que era impossível era deter a marcha do direito, o dinamismo da lei que tende a se integrar nos moldes sociais e econômicos do meio em que é aplicada.

AKE MALMSTROM, *Die Zusammenarbeit Der Nordischen Staaten auf dem Gebiete der Gesetzgebung*, Tubingen, 1955.

O Professor MALMSTROM, da Universidade de Upsala, apresenta interessante ensaio sobre os resultados do trabalho legislativo comum dos países escandinavos. Em separata da obra de René David, Bernard Aubin e outros, sobre a legislação uniforme na Europa, o Professor MALMSTROM, diretor do Instituto de Direito Comparado da Universidade de Upsala, explica os esforços realizados e os resultados obtidos pelos países nórdicos no trabalho legislativo comum. Estuda sucessivamente a organização do trabalho, os seus diversos períodos, os Órgãos da colaboração legislativa etc., mostrando que os resultados do direito uniforme escandinavo são um exemplo e uma lição que devem ser seguidos pelos outros povos, por acórdos regionais.

# CONCURSOS E PROVAS

## Concursos para as Carreiras de Naturalista e Naturalista-Auxiliar

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.) do D.A.S.P. está no momento empenhada em realizar concursos para as carreiras de *Naturalista* e *Naturalista-Auxiliar*, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Cultura, a fim de atender às necessidades do Museu Nacional.

O vencimento inicial da carreira de *Naturalista-Auxiliar* é de Cr\$ 7.000,00 e o final de Cr\$ 9.100,00. Mediante acesso o *Naturalista-Auxiliar* pode passar para a carreira de *Naturalista* cujo vencimento inicial é de Cr\$ 10.000,00 e o final de Cr\$ 15.000,00.

No concurso para *Naturalista* só poderão inscrever-se portadores de diploma de curso superior, devidamente registrado, cujo currículo contenha disciplina ou disciplinas afins com a carreira, como seja, por exemplo, Ciências Naturais.

A D.S.A. adverte que as Instruções Especiais (Portaria n.º 221, de 21-3-56) para o concurso de *Naturalista-Auxiliar*, publicadas no "Diário Oficial" do mês em curso (26 de março de 1956, pág. 5.668), dão como condição de inscrição nesse concurso a apresentação do diploma de "graduação em curso de ensino superior". Contudo, essa exigência foi considerada dispensável no caso especial do Concurso de *Naturalista-Auxiliar*.

Para ambas as carreiras haverá especialização, devendo o candidato, no ato da inscrição, optar por uma das seguintes seções:

### NATURALISTA

- I — Antropologia (Física)
- II — Etnologia

### NATURALISTA-AUXILIAR

- Seção I — Geologia
- Seção II — Botânica
- Seção III — Antropologia e Etnografia
- Seção IV — Zoologia
- Seção V — Extensão Cultural.

Os candidatos que optarem pela V — Extensão Cultural — terão de se submeter, não só a uma das provas de especialização, enumeradas nas Seções de I a IV, pela qual tenham optado, senão também a uma prova escrita de didática.

Os candidatos inscritos que desejarem fazer um treinamento prévio poderão, com a apresentação do cartão de inscrição, dirigir-se ao Museu Nacional — Divisão de Antropologia (Quinta da Boa Vista, Rio — D. F.), onde se lhes facilitarão consultas à Biblioteca do Museu e onde lhes será fornecida, além de bibliografia especializada, toda orientação didática referente às matérias que constam dos programas.

Para os candidatos que se inscreverem no Concurso de *Naturalista-Auxiliar*, Seção II — Botânica, acham-se também, à disposição, a Biblioteca do Jardim Botânico e a Seção de Botânica Sistemática do Jardim Botânico (Rua Jardim Botânico 1.008 — Gávea — D.F.), onde também lhes será dada orientação no reconhecimento de espécimes botânicos.

As condições para a inscrição nos aludidos concursos são as seguintes:

- a) ser brasileiro nato ou naturalizado;
- b) ter idade compreendida entre 21 e 40 anos, para *Naturalista-Auxiliar*, e entre 21 e 45 anos, para *Naturalista*;
- c) apresentar comprovante de que está com a situação eleitoral regularizada;
- d) estar em dia com as suas obrigações militares, quando se tratar de candidato do sexo masculino.

Não estão sujeitos a limite de idade:

- a) o ocupante de cargo ou função pública; e
- b) o ex-ocupante de cargo ou função pública que tenha servido, pelo menos, cinco anos.

Todo aquêles que ocupar, interinamente, cargo cujo provimento efetivo dependa da

habilitação em concurso será inscrito, ex-offício, nos termos do § 3.º do Art. 19 da Lei n.º 1.711 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), de 28 de outubro de 1952.

Os Naturalistas e Naturalistas-Auxiliares nessas condições deverão, assim, para esse fim, comparecer, munidos de ofício de sua repartição, a qualquer dos Postos de Inscrição e Documentação do D.A.S.P. dentro do prazo fixado para as inscrições. A aprovação da inscrição ex-offício dependerá do cumprimento por parte do interino, dentro dos prazos estipulados, de todas as exigências estabelecidas nas Instruções Gerais (Portaria n.º 344, de 27-10-54) e nas que regulam o concurso em causa.

O pedido de inscrição é feito mediante o preenchimento de uma ficha fornecida nos locais de inscrição e da apresentação de 4 fotografias (3 x 4), tirada de frente e sem chapéu. A ficha de inscrição levará uma estampilha federal de Cr\$ 10,00 e um selo de educação e saúde.

São locais de inscrição: no Distrito Federal, o Posto de Inscrição, andar térreo do Edifício do Ministério da Fazenda e, nas capitais dos Estados, os Postos de Inscrição e Documentação do D.A.S.P.

As Instruções Especiais (Portarias n.º 221 e 219, de 21-3-56, publicadas no "Diário Oficial" de 26-3-56), bem como as Instruções Gerais (Portaria n.º 344, de 27-10-54) onde se contém as demais condições desse concurso, serão fornecidas aos candidatos, no ato da inscrição.

Os candidatos que residirem fora das Capitais, podem fazer o pedido de inscrição por via postal, dirigindo-se, de preferência, ao Posto de Inscrição no Distrito Federal.

Para ambos os concursos haverá provas de seleção (eliminatórias) e complementar (facultativa).

#### PROVAS DO CONCURSO PARA A CARREIRA DE NATURALISTA-AUXILIAR

*Provas de Seleção* — As provas de seleção serão as seguintes:

a) *Provas de Sanidade e Capacidade Física e de Investigação Social*, que terão por fim verificar se o candidato não apresenta doenças transmissíveis, alterações orgânicas ou funcionais dos diversos aparelhos e sistemas ou anomalias morfológicas ou funcionais,

bem como antecedentes sociais que o contradiquem para o exercício do cargo;

b) *Prova Escrita*, que constará de:

I — dissertação sobre assunto de um dos pontos do programa da seção escolhida pelo candidato, na qual se procurará apurar o conhecimento do assunto, a clareza da exposição e a correção de linguagem;

II — resolução de questões sobre assuntos do programa de seção escolhida.

c) *Prova Prática*, que compreenderá:

I — Pequena excursão de colecionamento, observação e interpretação, para os candidatos que optarem pelas Seções de Geologia, Botânica ou Zoologia; ou elaboração de um projeto de pesquisa de campo, à base de dados que foram fornecidos, para os candidatos que optarem pela Seção de Antropologia e Etnografia;

II — Execução de trabalhos práticos relativos ao programa da Seção escolhida pelo candidato; e

III — Feitura de relatório sobre os trabalhos práticos a que se refere o item anterior;

d) *Prova Escrita de Didática* — para os candidatos à Seção V — Extensão Cultural — que será organizada de acordo com seguinte programa:

1.º planejamento de trabalhos extra classe;

2.º planejamento de ensino de unidade do programa de História Natural e Ciências Naturais e de Etnografia, atualmente em vigor;

3.º utilização e confecção de material didático para o ensino da História Natural e das Ciências Naturais e da Antropologia e Etnografia;

4.º o papel dos Museus como elemento auxiliar no ensino das Ciências Naturais e Antropologia.

*Prova Complementar* — A prova complementar, que será facultativa, constará de exame e julgamento dos títulos que se enquadrem nos grupos seguintes:

*Grupo A* — Títulos referentes à formação científica: diploma e atestados de frequência em cursos superiores, expedidos por escolas nacionais oficiais ou oficialmente reconhecidas ou por institutos estrangeiros cuja idoneidade a Banca Examinadora apreciará.

*Grupo B* — Títulos referentes a atividades científicas ou correlatas: nomeações, designações ou termos de contrato para o exercício do magistério ou para realização de atividade científica em estabelecimento oficial ou de renome; certificados de habilitação em concurso de provas para os cargos de magistério ou de atividade científica em estabelecimento oficial ou de renome; e documentação relativa ao desempenho de comissões científicas exercidas no país ou no estrangeiro.

*Grupo C* — Trabalhos publicados: obras didáticas ou de divulgação científica e pesquisas originais publicadas até a data da inscrição.

*Grupo D* — Outros títulos: documentos não enquadrados nos outros grupos, mas relacionados com atividade da carreira e cuja consideração estará a critério da Banca Examinadora.

O candidato que desejar submeter-se à prova Complementar deverá apresentar, no ato da inscrição, uma relação dos títulos, em três vias datilografadas, da qual conste, além do número dado a cada título, especificação do seu conteúdo. Dessas três vias, uma se destinará à Banca Examinadora, outra deverá ser anexada ao processo de inscrição e a última como recibo, será devolvida ao candidato. As folhas dos títulos deverão ser devidamente numeradas e rubricadas.

#### PROVAS DO CONCURSO PARA A CARREIRA DE NATURALISTA

*Provas de Seleção* — As provas de seleção serão as seguintes:

a) *Provas de Sanidade e Capacidade Física e de Investigação Social*, que terão por fim verificar se o candidato não apresenta doenças transmissíveis, alterações orgânicas ou funcionais dos diversos aparelhos e sistemas, anomalias morfológicas ou funcionais, bem como antecedentes sociais que o contra-indiquem para o exercício do cargo.

b) *Prova Escrita*, que constará de uma dissertação e cinco perguntas que envolvam assuntos do programa.

c) *Prova Prática* — Na prova prática, que constará de determinação de material fornecido pela Banca Examinadora e, quando possível, de coleta ou preparação, seguida de redação de relatório dos trabalhos realizados pelo candidato, será observada a seguinte norma, segundo a opção feita no ato da inscrição:

I — parte A do programa, para o candidato que optou pela especialidade Antropologia (Física).

II — parte B do programa, para o candidato que optou pela especialidade Etnologia.

Depois de terminada a demonstração prática da prova, a Banca Examinadora poderá arguir o candidato.

d) *Prova de Tese* — O candidato habilitado nas provas Escrita e Prática deverá, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da publicação, no "Diário Oficial", dos resultados da última prova eliminatória identificada, apresentar, em 5 (cinco) exemplares impressos, mimeografados ou datilografados, tese de sua livre escolha a respeito de assunto que se enquadre no programa do Setor de Especialização por que, no ato da inscrição, haja optado — (Antropologia Física ou Etnologia), e que contenha estudo inédito e obrigatoriamente disposto da seguinte forma:

I — Introdução apresentando o plano da tese e correspondente justificação;

II — Desenvolvimento do tema;

III — Conclusões, sob a forma de itens, com indicação das partes do trabalho em que se fundamentarem;

IV — Bibliografia, constituída apenas das obras em que se apoiem as citações feitas no texto, devendo estas últimas ser acompanhadas, no rodapé da página do trabalho do candidato, de indicação referente ao nome do autor, data e local da edição, título e página da obra a que correspondem as citações feitas; e

V — Índice.

*Prova Complementar* — (Títulos) — A prova complementar, que será facultativa, constará de exame e julgamento dos títulos, que se enquadrem nos grupos seguintes:

I — títulos educacionais, como tais entendendo-se: diplomas e certificados de conclusão de cursos (de formação, aperfeiçoamento ou especialização) que se refiram diretamente a atividades da carreira; certificados de habilitação em concurso ou prova para cargo ou função que apresente identidade ou correlação com o de que tratam as instruções do concurso;

II — títulos de experiência profissional, como tais compreendidos: comprovante de exercício de cargo ou função idêntica à de que se trata a com ela correlata; comprovante de exercício de magistério em estabeleci-

mento oficial, equiparado ou oficioso, de disciplina cujo conhecimento interesse diretamente a carreira que se refere o concurso; comprovante de exercício de cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento;

III — títulos de produção intelectual, assim entendidos trabalhos de interesse para a carreira de que se trata, a critério da Banca Examinadora, só sendo considerados aqueles que houverem sido publicados até a data da entrega da tese; e

IV — outros títulos, aí compreendidos os documentos não enquadráveis nos outros grupos, mas relacionados com atividades da carreira e cuja consideração ficará a critério da Banca Examinadora.

*Nota* — Deixamos de publicar na íntegra os programas das matérias relativas aos concursos em aprêço, podendo os candidatos interessados encontrá-los no "Diário Oficial" de 26 de março de 1956 — Seção I (Portarias 219 e 221 citadas).

Informações pormenorizadas, tais como, Programas e datas de realização das provas, podem ser obtidas na Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. (Ministério da Fazenda — 7.º andar — sala 723 — Rio — D.F.) e nos Postos de Inscrições e Documentação sediadas nas capitais dos Estados.

#### NORMAS QUE CONVÉM OBSERVAR

Antes de inscrever-se no concurso, deverá o candidato verificar se está em condições de prestá-lo com êxito, e se possui os conhecimentos pedidos nos programas ou se pode adquirí-los dentro de prazo disponível. Em caso de dúvida deve recorrer ao conselho de pessoa culta e experiente que possa orientar, ou procurar contato com a Seção da Adaptação e Treinamento (S.A.T.) da D.S.A. do D.A.S.P. na sala 723 do Edifício do Ministério da Fazenda.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

*Aggiornamenti sociali* — N.º 2 — febreiro 1956 — Milão — Itália.

*Boletim Linotípico* — N.º 83, 1955 — Brooklyn — Nova Iorque, EE.UU.

*Boletim Mensal* — N.º 15 — febreiro 1956 — Federação das Indústrias do Distrito Federal.

*Boletim Informativo dos Municípios* — N.º 1 — Rio de Janeiro — Brasil.

*Boletim Informativo dos Municípios* — N.º 2 — Rio de Janeiro — Brasil.

*Boletim Informativo dos Municípios* — N.º 4 — Rio de Janeiro — Brasil.

*O Casa Branca* — N.º 312, de 9-2-56 — Casa Branca — São Paulo.

*Companhia de Eletricidade de Manaus* — Prospecto-Documentário — Rio de Janeiro-Brasil.

*A Contribuição de Melhoria e sua aplicação no Distrito Federal* — Prefeitura do Distrito Federal — 1956.

*Mensário Estatístico* — N.º 56 — febreiro de 1956 — Serviço de Estatística Eco-

nômica e Financeira — Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro — Brasil.

*Notícias de Portugal* — N.º 462 — 10 de março de 1956 — Palácio da Foz — Lisboa — Portugal.

*Notícias de Portugal* — N.º 463 — 17 de março de 1956 — Palácio da Foz — Lisboa — Portugal.

*Pesquisa de Padrão de Vida no Brasil* — Série Estudos e Ensaios — N.º 11 — Ministério da Agricultura — Serviço de Informação Agric.

*Revista de Finanças Públicas* — N.º 183 — março de 1956 — Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ministério da Fazenda.

*Revista do I.R.B.* — N.º 95 — Ano XVI — febreiro de 1956 — Instituto de Resseguros do Brasil.

*Revista de Intendência da Aeronáutica* — N.º 52 — janeiro de 1956 — Ministério da Aeronáutica.

*Revista "Visão"* — N.º 6 — Vol. 8 — março de 1956 — Rio — Brasil.

## COLABORAM NESTE NÚMERO

RAUL LIMA, Bacharel em Direito; Estatístico, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, atualmente no cargo em comissão de Inspetor Técnico, na Secretaria Geral do Conselho Nacional de Estatística; Redator do *Diário de Notícias*, do Rio de Janeiro, onde dirige o *Suplemento Literário Dominical*; ex-Diretor do Serviço de Informação Agrícola, do Ministério da Agricultura; Conferencista na Escola Superior de Guerra.

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH, Oficial Administrativo do Ministério da Agricultura, atualmente dirigindo o Departamento de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; ex-Diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; ex-Diretora da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.; ex-Diretora dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; ex-Diretora do Serviço de Planejamento da Secretaria de Administração da Prefeitura do Distrito Federal; *Master in Public Administration*, pela *Columbia University, U. S. A.*

PLÍNIO PALHANO, Advogado; antigo funcionário da Secretaria da Presidência da República; Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União; Delegado do mesmo Tribunal junto ao Departamento Fe-

deral de Compras; foi membro da 1.<sup>a</sup> Comissão Revisora do Código de Contabilidade; tem exercido diversas importantes comissões no T. C.; é jornalista, associado da Associação Fluminense de Jornalistas.

ANTÔNIO DELORENZO NETO, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais; Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal, da Escola de Sociologia e Política, de São Paulo (1952); ex-Prefeito Municipal de Guaraniésia (1946-1951); especializou-se em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal, na Universidade de Paris (1948-1949); Membro de Delegações brasileiras em Congresso no estrangeiro.

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.

FABIO DE CARVALHO ALVES — Técnico de Administração do D.A.S.P.; Cursos de Especialização nos Estados Unidos.



# RECEITA ORÇAMENTÁRIA E OS PRINCIPAIS IMPOSTOS

DASP - BIBLIOTECA  
BRASILIA

