

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

124

R. S. P. \* VOL. 70 - N.º 2 - p. 121 a 225 \* RIO DE JANEIRO \* FEVEREIRO 1956



**DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> andares**

Rio de Janeiro

Brasil

**ENDERECO 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

A. Fonseca Pimentel

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

---

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Wilson de Souza Aguiar

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Luiz Pinto

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito

---

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Maria de Lourdes Lima Modiano



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVIII

FEVEREIRO - 1956

VOL. 70 - N.º 2

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
DOCUMENTÁRIO .....	123
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORÇAMENTO	
A ciência econômica e a teoria do orçamento. (Os postulados da ciência econômica e a teoria do orçamento: possibilidade de aplicação dos primeiros à segunda) — Augusto de Rezende Rocha — Técnico de Administração do D.A.S.P. .....	126
PESSOAL	
Considerações sobre o Absenteísmo: problema de administração — Celso Arcoverde de Freitas (Chefe da 1.ª Circunscrição do S. N. P.) .....	138
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Centros Ocupacionais de Reintegração Social. (Prisões Abertas) — Mário Cesar de Moraes Pitão.....	143
Problemas rurais contemporâneos — Romolo Cavina — Engenheiro Agrônomo .....	151
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A elevação da percentagem do excesso da arrecadação estadual e as necessidades municipais — A. Delorenzo Neto.....	158
Problemas do Município de Ourinhos — Frei Benevenuto de Santa Cruz, O. P.....	162
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOUTRINA	
Da Delegação Legislativa — Georges D. Landau.....	186

	Págs.
<b>PARECERES</b>	
Consultor Jurídico do D. A. S. P.	
Acumulação, Correlação de matéria. Inteligência do art. 185 da Constituição e do Decreto n.º 35.956, de 1954.....	199
Abandono do cargo. Reinício do exercício. Processo administrativo. Aplicação do art. 225, § 1.º do Estatuto.....	202
Autarquia. Instituto Brasileiro do Café, Cargos em comissão e funções gratificadas. Aplicação das Leis ns. 1.765 e 1.779, de 1952 e n.º 2.188, de 1954.....	203
Comissão de Acumulação de Cargos	
Acumulação de proventos de aposentadoria de servidor estadual, com gratificação de representação de Autarquia.....	204
Percepção de proventos de aposentadoria juntamente com vencimentos de cargo em Sociedade de Economia Mista .....	204
<b>ACÓRDÃOS</b>	
Supremo Tribunal Federal	
Federalização de Universidade. Direito adquirido a acumulação de cargos não prevalece contra a Constituição Federal.....	207
Extensão aos Fiscais Auxiliares de Impostos Internos do regime de remuneração dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo. Mandado de segurança não é meio hábil para dirimir a controvérsia...	209
Tribunal Federal de Recursos	
Equiparação de Fiscais Aduaneiros aos servidores beneficiados na Lei 200-47 para reparar direito adquirido antes da Lei 284-36. A Lei não se aplica senão aos funcionários nela especificados .....	214
Servidor público que exerce função de fiscal, enquanto na atividade, não pode inscrever-se na Ordem dos Advogados.....	218
<b>NOTAS</b>	
O Impôsto de Lucro Imobiliário e as Rendas de Bens Imóveis Adquiridos Mortis Causa — Arnold Wald .....	220
<b>NOTAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	
Guilherme de Aragão: La Jurisdiction administrative au Brésil....	222
<b>REVISTA DAS REVISTAS</b>	
Boletín del Instituto de Derecho Comparado de Mexico, Ano VIII, Septiembre, Diciembre 1955, Mexico, n.º 24 .....	223
Cuadernos de Derecho Frances, Barcelona, n.º 4, Enero-Junio 1955	223
Cuadernos de Derecho Anglo-Americano, Barcelona, n.º 4, Enero, Junio 1955 .....	223
<b>PUBLICAÇÕES RECEBIDAS</b>	224
Colaboram neste número .....	225

## *Documentário*

*Constitui lugar comum a respeito de nossa vida cultural o fato de não sermos amigos de conservar documentos ou prestar testemunhos. Os homens públicos, entre nós, não se julgam obrigados a fazer memórias, nem crêem na sua utilidade; não mantém diários; não guardam minutas das cartas que escrevem. Daí, muitas vezes, o espanto de alguns biógrafos ao registrar que as figuras que procuram reviver não rasgavam papéis. Foi o caso de Joaquim Nabuco, assinalado por sua filha. Será, todavia, uma exceção, tão reiterada vem sendo a queixa de historiadores ante a penúria de informações. Anos depois de participarem dos acontecimentos, quando convocam suas reminiscências, nossos políticos e administradores têm de admitir que, em geral, elas são vagas e traiçoeiras, e dificilmente lhes permitem reconstituir os fatos como se passaram, e menos ainda o estado de espírito, tão fugidio, que a eles presidiu. No entanto, dia a dia se torna mais importante esse gênero de depoimento, menos pelo valor próprio, que acaso apresente, de que como sintoma de uma intensa vida cívica, que importa preservar por todos os meios.*

*Roosevelt talvez tenha sido o homem público contemporâneo que mais larga compreensão revelou quanto à necessidade de aparelhar as gerações futuras com as peças fundamentais para o seu próprio julgamento histórico e o de seu tempo. Não se limitou a publicar, ainda vivo, documentos acerca de sua atividade política: legou ao povo norte-americano a mansão tradicional de sua família — Hyde Park — para que ali se instalasse opulento arquivo particular e se constituísse um centro de estudos sobre o período — verdadeira encruzilhada — em que dirigiu os destinos do país. Do outro Roosevelt — Theodore Roosevelt — iniciou há tempos a Universidade Harvard a publicação de uma parte apenas, embora a mais significativa, de sua correspondência: cerca de 100.000 cartas versando sobre fatos e pessoas que encheram mais de meio século de vida norte-americana.*

Churchill e De Gaulle, Truman e Ciano, Eisenhower e Weygand, Maurras e tantos outros, para citar apenas nomes em evidência, também contribuiram para que se elaborasse com autenticidade a versão definitiva (se houver) dos fatos referentes à segunda Guerra Mundial. No Brasil, ao contrário, são poucas e quase sempre de medíocre valor as contribuições voluntárias ou indiretas para a reconstituição do passado.

Mas não nos escasseia apenas o depoimento de primeira mão, escrito muitas vezes com a perfídia saborosa de um Oliveira Lima em suas Memórias. O documento básico, que permite ajuizar de um processo evolutivo, que depõe sobre as vicissitudes por que vem passando uma instituição política ou administrativa, as mais das vezes se perde ou extravia ou não adquire — por displicênciados próprios órgãos que a él se prendem — o relêvo a que faz jus; nem tampouco é ponderado ou valorizado porque fica esquecido em repositórios de difícil consulta, fora do alcance do estudioso que mora no interior, onde raramente se encontram coleções completas do "Diário Oficial" ou de outras publicações governamentais. No entanto, nunca será demais lembrar a justeza daquela afirmação de Brunetière de que, nas circunstâncias atuais, a verdadeira fonte histórica ainda é o documento publicado, tanto é certo que, em meio à torrente de matéria impressa, dificilmente sobrenada o dado expressivo.

As atividades de Documentação desdobram-se, como é sabido, em duas partes: uma estática, representada pelo cauteloso, bem orientado e minudente trabalho de coleta, sistematização e guarda de documentos de vária natureza; e a outra dinâmica, que se constitui dos recursos utilizados para que alcancem e beneficiem o maior número de pessoas as informações contidas nesses documentos. Em se tratando de peças administrativas, o assunto requer, no panorama brasileiro, atenção especial: se o primeiro dos aspectos tem merecido certo cuidado por parte de estudiosos e interessados no assunto, o segundo não tem despertado o interesse que deveria merecer, se considerarmos que não se guardam documentos senão para que sejam conhecidos e inspirem, talvez, a ação futura. Na verdade, a administração se beneficia com essa divulgação, mantendo continuidade e coerência nos seus atos.

Foi nessa ordem de idéias que julgamos oportuno iniciar uma nova seção — Documentário — na "Revista do Serviço Público",

a fim de melhor satisfazer às necessidades de documentação de valor indiscutível, no concernente à evolução de instituições políticas e administrativas do país. A difusão que a nossa Revista tem obtido, por todo território nacional, através de quase vinte anos de publicação ininterrupta, leva a crer que exista, nos Estados e Municípios, receptividade e compreensão para o projeto. Dir-se-à que o verdadeiro pesquisador, afeito ao trato e manuseio de fontes históricas, com relativa facilidade localizaria êsses documentos. Seria até certo ponto procedente a objeção, se cogitássemos apenas de reproduzir o documento, embora o escoimando, sempre que possível, dos defeitos com que porventura primeiro tivesse vindo a lume. E' nossa intenção, porém, apresentar o documento, isto é, preceder sua reprodução de esclarecimentos, que lhe ressaltem o significado para tal ou qual aspecto da história de nossas instituições.

Inaugurando Documentário no próximo número com a transcrição das razões de veto do Presidente Epitácio Pessoa ao projeto de lei do Congresso que orça a Receita e fixa a Despesa para o exercício de 1922, estamos certos de reviver o interesse dos estudiosos por uma peça clássica, no fundo e na forma, que amplia a compreensão da evolução política e administrativa do Brasil. Com efeito, não se trata apenas de um documento de excepcional valor intrínseco: suas consequências políticas mediatas e imediatas, os pronunciamentos de ordem intelectual e jurídica a que deu ensejo (parecer Melo Franco e diversos votos em separado na Câmara dos Deputados), fazem dêsse veto um marco na história dos regimes presidencial e representativo em nossa Pátria.

A experiência nos ensinará se esta iniciativa d'agora corresponde ou não à intenção de bem servir com que a promovemos.

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## **ORÇAMENTO**

### *A Ciência Econômica e a Teoria do Orçamento (\*)*

*(Os postulados da ciência econômica e a teoria do orçamento: possibilidade de aplicação dos primeiros à segunda).*

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

1. Há, modernamente, duas correntes que se propõem fornecer definições de Economia e que dividem entre si o campo metodológico e teórico da disciplina. Porque não seja a nossa intenção precípua examinar desenvolvidamente o assunto, limitar-nos-emos a esquematizá-lo, sem que a fôrça e o proveito dos argumentos — pelo menos o esperamos — fiquem prejudicados.

Essas duas correntes do pensamento econômico, à semelhança do que fêz LINDLEY FRASER quando as analisou tão penetrantemente, (1) serão grupadas, para maior facilidade de referência, em tipo "A" e tipo "B". A primeira classe tipo A, liga as suas definições ao conceito de riqueza ou de bem-estar material; a segunda — tipo B — ao de escassez.

São representantes distintos das definições do tipo A: J. N. KEYNES (*Scope and Method of Political Economy*), ALFRED MARSHALL (*Principles of Economics*), DAVENPORT (*Economics of Enterprise*), CANNAN (*Elementary Political Economy — Wealth*), BEVERIDGE (*Economics as a Liberal Education*), A. G. PIGOU (*Economics of Welfare*), CHARLES GIDE (*Principes d'Economie Politique*), VILFREDO PARETO (*Cours d'Economie Politique*) e muitos outros economistas que se mantêm fiéis, pelo menos em parte, à orientação dada à Economia por ADAM SMITH e RICARDO. As definições do tipo B foram propostas, entre outros, por LIONEL ROBBINS (*The Nature and Significance of Economic Science*), P. H. WICKSTEED (*The Common Sense of Political Economy*), L. VON MISES (*Grundprobleme der Nationalökonomie*), RICHARD STRIGL (*Die oekonomischen Kategorien und die Organisation der Wirtschaft*), ERICH ROLL (*Elements of Economic Theory*).

(\*) Excerto do Capítulo I da Tese *Orçamento — plano econômico-financeiro*, ainda inédita e apresentada pelo autor, em maio de 1943, como requisito parcial, ao terceiro curso de Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P. O texto agora publicado reproduz o que foi submetido à Comissão examinadora, sem qualquer modificação.

(1) LINDLEY FRASER, *Economic Thought and Language*, A. & C. Black Ltd., Londres, 1937, cap. II, p. 21/45. (Magnifica exposição dos pontos essenciais e do estado atual da questão).

Na exposição crítica que vamos empreender, acompanharemos, de preferência, a LIONEL ROBBINS, (2) ERICH ROLL, (3) e LINDLEY FRASER, que sintetizaram com extraordinária felicidade o estado atual da questão. Esta não é de maneira alguma — insistimos em reafirmá-lo — preocupação amável ou acadêmica, mas antes de fundamental importância para o progresso de economia pura e, talvez mesmo, da Economia aplicada. Permitir-nos-sá, de resto, a análise que fizermos, conhecer a natureza do problema econômico e aclarar, conseguintemente, a do orçamento.

2. "A Economia é a ciência — declara J. N. KEYNES que trata dos fenômenos oriundos das atividades econômicas do homem em sociedade". (4) A Economia — diz o professor CANNAN — preocupa-se com o lado material da felicidade humana, ou, mais brevemente, diz respeito ao bem estar material. (5) Em outro livro, precisando melhor o pensamento, escreveu: "O propósito da Economia política é a explanação das causas gerais de que depende o bem estar material dos homens". (6) MARSHALL considera que a Economia é "o estudo do homem nos negócios comuns da vida; examina aquela parte da ação individual ou social que está ligada mais intimamente à obtenção e ao uso dos requisitos materiais do bem estar". (7)

3. Os elementos característicos destas definições são:

I — A Economia é uma ciência.

II — A Economia estuda as atividades econômicas ou as coisas gerais de que depende o bem estar material — ou a riqueza.

III — A Economia estuda os homens em sociedade.

4. Examinemo-los separadamente.

I — A palavra ciência, desacompanhada de qualquer adjetivo, não tem significado tão constante e invariável que nos autorize a rotular um estudo de ciência sem provocar ambiguidades. Com efeito, a Economia é uma ciência positiva ou normativa? Por outras palavras: preocupa-se ela com o que é ou com o que deve ser? A Economia é uma ciência pura ou aplicada? Ou melhor: pesquisa os conhecimentos desinteressadamente ou porque são praticamente úteis? Eis algumas indagações que não encontram respostas nas definições citadas. Sem dúvida — como diz LINDLEY FRASER — a definição de KEYNES ainda poderia ser aceita se a Economia versasse menos condições reais do que ideais, ou se visasse a ser praticamente útil ao invés de teoricamente verdadeira. Não foi, porém, o que o seu autor escreveu sequer implicitamente.

(2) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, caps. I, II, V e VI de modo especial.

(3) ERICH ROLI, *op. cit.*, Part I (1, 2, 3, 4 e 5) e Parte II (I, 1, 2, 3, 4 e 5).

(4) J. N. KEYNES, *Scope and Method*, p. 101, *apud* LINDLEY FRASER: *op. cit.* p. 21.

(5) CANNAN, *Wealth*, p. 17, *apud* LINDLEY FRASER, *op. cit.*, p. 24.

(6) CANNAN, *Elementary Political Economy*, p. 1 *apud* LIONEL ROBBINS: *op. cit.* p. 2.

(7) ALFRED MARSHALL, *Principles of Economics*, p. 1.

5. II — Sem atentarmos no círculo vicioso com que êste novo elemento — “atividades econômicas” — contribui para a definição da ciência que ora nos ocupa, seria oportuno registrarmos dois importantíssimos dados trazidos à melhor compreensão do assunto:

a) Se o adjetivo — econômico — está empregado, aqui, no sentido habitual, isto é, querendo especificar que a atividade em questão se propõe aumentar a reserva de bens, de riquezas ou a prosperidade dos homens, — então a Economia estuda as atividades relacionadas com a produção e a apropriação da riqueza;

b) Se os indivíduos nem *sempre* se conduzem de maneira a multiplicar as suas riquezas, infere-se que em circunstâncias muito freqüentes da vida — quando se distraem ou lêm um romance policial, ao invés de trabalharem — a Economia não lhes estuda as atividades. Ela preocupa-se, portanto, sómente com uma seção ou um *departamento* da conduta humana, a saber: aquela seção ou aquêle *departamento* que assegura a felicidade ou o bem-estar material. Ora, se assim fôr, a vida inteira de certas afortunadas criaturas — como observou FRASER — e boa parte da do comum dos mortais, não será objeto das cogitações da Economia.

6. Se dissermos — conforme sugeriu MARSHALL — que a Economia é o estudo do Homem nos negócios comuns da vida, seremos levados à mesma conclusão a que êle chegou, isto é, que a Economia é a ciência da Riqueza. Mas... que vem a ser riqueza? Eis a palavra *crucial* de tôdas essas definições — comenta FRASER; cumpre examiná-la cuidadosamente para fixar o que ela implica.

Passemos de largo sobre o sentido vulgar que o termo apresenta — abundância do que quer que seja: “riqueza de expressões ou riqueza de flôres”; e consideremos o outro sentido, que não é menos corrente — posses materiais: “é um homem de grandes riquezas: tem fazendas, haras, propriedades urbanas e terrenos em bairros de indiscutível futuro”! A terminologia econômica tem preferido esta última acepção; assim, riqueza seria um conjunto, grande ou pequeno, de objetos materiais. Nem sempre, contudo, são êles uma riqueza; só passarão a esta categoria se forem úteis (isto é, se satisfizerem a uma necessidade humana) e, pelo menos potencialmente, *permutáveis*. A permutabilidade, por seu turno, acarreta — transferibilidade física e raridade ou escassez. Os bens gratuitos, como o ar, não constituem objeto de negócio, porque existem em superabundância; semelhantemente, não se troca o próprio corpo, p.ex., porque êle se não transfere a outrem. Isto posto, o significado particular que o termo riqueza adquiriu na terminologia econômica foi o de “meios materiais e permutáveis que satisfazem às necessidades humanas”. A Economia é, portanto, a ciência que trata da produção e da apropriação desses meios.

7. III — A limitação imposta ao estudo da Economia pelo terceiro elemento — “em sociedade” — suscita a questão, já largamente versada por muitos autores, da existência de uma economia isolada ou da economia de um Robinson Crusoe.

Ainda que alteremos ligeiramente os dados do problema, à maneira de BERGSON, (8) ao afirmar com muita finura que Robinson Crusoe conservou nos anos de segregação, antes que Sexta-feira lhe aparecesse, a "memória da sociedade", ainda assim o problema persiste e não é, diga-se logo de entrada, fácil ou irrisório.

O interesse que apresenta, talvez pudesse ser resumido nestas indagações: Qual a área de aplicabilidade dos resultados da ciência econômica? É uma ciência puramente social, que investiga, apenas, os fenômenos de troca individualista ocorridos em sociedade? Ou inclui a Economia, no seu âmbito de preocupações, a vida de um homem em uma ilha deserta? Atende ela, porventura, à vida econômica de um estado comunista ou de um estado escravo?

Não nos forremos à evidência de que uma sociedade, onde impere a troca individualista, é o campo de eleição para os estudos econômicos, pois, em verdade, tal sociedade poderia enquadrar-se tanto nos países capitalistas dos últimos séculos, como em tôdas aquelas formas propostas de comunidade socialistas, em que o Estado possui os meios de produção e controla o seu processo, deixando aos cidadãos o direito de decidir onde oferecer trabalho e o que comprar. Tal sociedade caracteriza-se pelo sistema de preço; a Economia constituirá, portanto, o estudo pelo qual a produção e o consumo são controlados pelos preços. No entanto, é incontrastável que em qualquer economia existe um problema econômico: Robinson Crusoe esforça-se por produzir utilidades e é obrigado a poupar os seus recursos; na Antiguidade ou na Idade Média, sob o regime da escravidão ou da servidão, havia empenho por parte dos homens em criar riquezas e não se perdiam de vista as épocas de penúria; e, na Rússia, semelhantemente, há interesse pelos fenômenos de abundância e escassez, de economia e desperdício. (9).

A expressão economia isolada, segundo esclarece ERICH ROLL, não se aplica tão sólamente a Robinson Crusoe na sua ilha deserta, mas circunscreve também o caso de uma economia social planificada por autoridade central; "a essência de uma economia isolada é, consequintemente, a existência de um controle único sobre os meios, de uma vontade única determinando-lhes a disposição". Assim, "as generalizações da teoria do valor são tão aplicáveis à conduta do homem isolado ou à autoridade executiva de uma sociedade comunista, como à conduta do homem em uma economia de troca". (10)

(8) "Mais il (BERGSON se refere ao homem que pretendesse isolar-se da sociedade) ne le pourrait pas, même s'il le voulait, parce que sa mémoire et son imagination vivent de ce que la société a mis en elles, parce que la société est immanente au langage qu'il parle, et que même si personne n'est là, même s'il ne fait que penser, il se parle encore à lui-même. (...) Même matériellement, Robinson dans son île reste en contact avec les autres hommes (...) Mais un contact moral lui est plus nécessaire encore, car il se découragerait vite s'il ne pouvait opposer à des difficultés sans cesse rennaissantes qu'une force individuelle dont il sent les limites." (HENRI BERGSON, *Les deux sources de la morale et de la religion*, Félix Alcan, 1937 p. 9.)

(9) LINDLEY FRASER, *op. cit.*, p. 44.

(10) ERICH ROLL, *op. cit.* p. 42; LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, p. 20.

8. Se quisermos resumir os resultados da simplificação, às vezes violenta, que fizemos das definições do tipo A, poderemos dizer:

- a) São definições "departamentalizadoras" ou "classificadoras", isto é, escalam certas espécies de conduta humana como objeto de estudo da Economia e excluem as demais da investigação a que se venha proceder;
- b) São definições imprecisas visto que não distinguem a Economia de outros estudos humanos;
- c) São positivas; não são normativas, porque se limitam a indicar tecnicamente o que os economistas *de fato examinam*, sem estabelecer o que elas *deveriam examinar*.

9. A refutação das definições do tipo A pode ser feita, de modo sumário, com um ou outro dos pequenos problemas que LIONEL ROBBINS formulou, e que jamais obteriam esclarecimento, ao menos teórico, por parte da Economia, se o campo de investigação da ciência fosse tão acanhado como MARSHALL ou CANNAN pretendiam.

10. Não haverá ironia, porventura, quando ROBBINS indaga se a teoria do salário é parte integrante de qualquer sistema de análise econômica? Há certamente mais que ironia; há maldade. Porque, se aceitarmos as definições do tipo A, seremos obrigados a admitir, de boa vontade ou a contragosto, aquela distinção hoje por todos rejeitada e ninguém a contestou com melhores argumentos que o próprio CANNAN — entre o trabalho produtivo e o improdutivo. Vale a pena recordar o trecho imortal em que ADAM SMITH (11) propôs esse conceito de produtividade. "O trabalho de certas respeitabilíssimas ordens da sociedade é improdutivo de qualquer valor como o dos empregados domésticos, e não se fixa ou concretiza em objeto permanente ou utilidade vendável, que perdure depois da labuta haver passado. (...) O sobrano, p. ex., bem como todos os funcionários da justiça e da guerra, que lhe estão subordinados, são trabalhadores improdutivos. (...) na mesma classe cumpre incluir as mais graves e importantes profissões e algumas das mais fúteis: sacerdotes, advogados, médicos, homens de letras quaisquer que sejam: atores, palhaços, músicos, cantores de óperas, bailarinas, etc.". Ora, o salário que se recebe pelo exercício de uma profissão improdutiva — seja ela grave, importante ou fútil — não pode ser caprichosamente excluído daquela parte da teoria econômica que se esforça por esclarecer os problemas relacionados com os tipos de remuneração de trabalho, isto é, não pode ser excluído da teoria do salário. Mas, como será possível advogar essa inclusão se definirmos a Economia como o estudo das riquezas, ou do lado material da felicidade humana, ou das causas gerais de que depende o bem-estar material? Se o indivíduo nada produz de palpável, se o resultado do seu trabalho não se fixa nem concretiza — usemos os verbos de ADAM SMITH a fim de assegurar duradouramente a si mesmo ou aos seus semelhantes, uma parcela de bem estar material, como admitir que a remuneração que lhe foi estipulada possa merecer a atenção dos economistas? LIONEL ROBBINS condensa admiravelmente a questão: "Seria intolerável uma teoria do salário que ignorasse tôdas aquelas somas que são pagas pelos serviços "imateriais" ou gastas, na satisfação de

(11) ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, Livro II, cap. III, p. 315 (ed. CANNAN).

fins imateriais. O círculo da troca ficaria irremediavelmente rompido. O processo de análise geral nunca poderia ser empregado na sua inteireza. É impossível conceber generalizações significativas em um campo assim tão arbitrariamente delimitado". (12)

11. Os dias tumultuosos em que vivemos e de que tanto falam os publicistas sugerem-nos freqüentemente considerações sobre a "economia de guerra". Uma economia de guerra seria uma "contradictio in adjecto" — declara enfaticamente o Prof. CANNAN, baseando a afirmação, sem dúvida alguma, no fato de que a guerra não é causa do nosso bem estar material e, assim, não pode constituir objeto de preocupação do economista. Ora, nada há mais duvidoso — comenta LIONEL ROBBINS — do que os organizadores da guerra dispensarem a ajuda, que a Economia lhes traz, no esclarecimento das condições de que a guerra mesma depende.

12. Há, portanto, nas definições de Economia do tipo A, uma incapacidade manifesta de descrever o verdadeiro objeto formal da disciplina. E como só a formalidade do objeto diversifica uma ciência, eis aí porque essas definições são imprecisas e não diferenciam a Economia dos outros estudos do Homem. Este, em verdade, indistintamente considerado, é objeto material de todas as chamadas ciências sociais (cu morais, como antigamente se preferia). O ponto de vista, que escolhemos para considerá-lo, é que permite fixar o objeto formal e, assim, conhecer em que se distinguem umas das outras as ciências vinculadas por aquela materialidade de objeto.

13. As definições do tipo B, propostas pelos autores anteriormente citados, não revelam as incongruências que foram agora apontadas. No intuito de assinalar com precisão o aspecto econômico que uma ação humana qualquer porventura apresente, utiliza LIONEL ROBBINS postulados básicos que lhe parecem decorrer espontâneamente da própria natureza do Homem. Acompanhemos o seu raciocínio, exposto, aliás, com tal vigor e sutileza, que se torna quase avesso a uma simplificação.

Quando consideramos o homem isolado — entidade que se presta de modo particularmente vantajoso aos esforços de abstração ensaiados nas ciências sociais — verificamos que ele divide o seu tempo entre o repouso e a produção. A perplexidade em que fica, ante a contingência dessa divisão, impõe pela natureza, apresenta aspecto econômico. Quais as condições indispensáveis à existência desse aspecto econômico na conduta do homem isolado? Em primeiro lugar, ele carece igualmente de repousar e de produzir. Em segundo lugar, ele não dispõe de tempo bastante para consagrar ao repouso e à produção. Em terceiro lugar, ele empregará o tempo de que dispõe, ou repousando mais, ou incrementando a produção. Em quarto lugar, é lícito supor-se que sejam de importância diversa a necessidade de produzir e a de repousar. "Cumpre-lhe, portanto, escolher, economizar — observa ROBBINS. Cumpre-lhe relacionar o tempo e os recursos que tem ao seu sistema de necessidade"

"As condições da existência humana apresentam, (portanto), quatro características essenciais do ponto de vista do economista. Os fins são vários.

(12) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, p. 6.

O tempo e os meios para alcançar êsses fins são limitados e suscetíveis de aplicação alternativa. E, ao mesmo tempo, os fins têm importância diferente".  
(13)

14. Dizia o Apóstolo que havia muitos homens dentro dêle, que o compeliam a efetuar constantemente atos inexplicáveis. Não nos diferençamos em essência do grande Santo: se não sentimos o império de tantas vontades, porque às vezes nem sabemos querer, os nossos desejos e tendências instintivas (as necessidades biológicas e as sociológicas de FILIPPO CARLI) também nos solicitam contraditóriamente. Apesar de inumeráveis e urgentes podem os nossos fins, todavia, ser hierarquizados, de forma a estabelecermos uma prioridade na satisfação eventual dos mesmos, pois nem todos são de igual importância. O tempo é que é limitado e o mundo exterior escasso de bens, quanto haja quem ainda acredite firmemente que a época da abastança não se acha longe e que os economistas pedem "a paralização do progresso científico numa ocasião da história mundial em que a ciência aboliu a necessidade de pobreza".... (14) Como seria possível, porém, atender à multiplicidade de fins, embora já hierarquizados, se os meios — tempo, elementos materiais ou serviços dos nossos semelhantes — escassos como são, não fôssem suscetíveis de aplicação alternativa? Consumimos, assim, vida e recursos limitadíssimos para satisfazer aos próprios e aos alheios objetivos, mediante muitas vezes uma precária graduação de valores.

Atente-se, porém, no seguinte: a variedade de fins ou a escassez de meios não basta, isoladamente, para suscitar um fenômeno econômico. Nem a aplicabilidade alternada de meios raros nem a graduação de fins em ordem de valor, dissociadamente, é suficiente também para que exista esse fenômeno. O economista só discernirá um aspecto econômico na conduta humana, quando as quatro características mencionadas coexistirem interdependentemente.

E por que são estas características, quanto consideradas de per si, incompletas e, tomadas em conjunto, complementares? Porque só a coexistência delas impõe ao homem a necessidade da escolha. Sempre que houvermos optado por certos fins em detrimento de outros, sem dúvida teremos procedido previamente à hierarquização de todos, em função do tempo e dos recursos de que dispomos. E essas escolhas, que afinal se traduzem em atos, interessam ao economista, porque nelas a sua observação de estudioso distingue uma condição constante que determina a conduta humana: a escassez. Parece-nos ocioso recorrer a longas digressões biológicas para afirmar a natu-

(13) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, p. 12/16; no mesmo sentido: ERICH ROLL, *op. cit.*, 9/17; expondo lucidamente a questão, pôsto que não siga a ROBBINS em todo o seu raciocínio: LINDLEY FRASER, *op. cit.*, p. 29/41 e 375.

(14) ENID CHARLES, *The Twilight of Parenthood*, Watts & Co. London, 1934. p. 31; LIONEL ROBBINS, p. 32/35: "Economics is not an aggregate of the technologies. Nor is it an attempt to select from each the elements common to several. ... The technical arts of production are simply to be grouped among the *given* factors influencing the relative scarcity of different economic goods. ... To use Professor MAYER'S very elegant way of putting the distinction, the problem of technique arises when there is one end and a multiplicity of means, the problem of economy when both the ends and the means are multiple".

reza relativa do conceito de escassez (15); esta existe sempre que a quantidade de uma coisa deixar de ser ilimitada em relação às necessidades; só em sentido particularíssimo como esse é que a escassez se torna a característica de um problema econômico. Eis então em que consiste a unidade do objeto da Economia: "as formas que reveste a conduta humana ao dispor de meios escassos". (16)

15. Serão necessários exemplos que reforcem as idéias expostas?

Se adotarmos alguma das definições do tipo A ficaremos embaraçados, como já tivemos ocasião de sugerir, com a resolução de pequenos e ridículos problemas. As cozinheiras exercem atividade produtiva; ao economista, pois, o exame do que haja de relevante no trabalho culinário. As bailarinas, que arrastam multidões ao teatro e cujas representações se disputam a alto preço, essas devem ficar apartadas das observações do mesmo estudos: são improdutivas. No entanto, é bem mais simples admitir-se que os serviços de uma e de outra são limitados em relação às necessidades que há (mais precisamente: em relação à procura) e podem ter empregos alternativos. A teoria do salário não deixará agora, mesmo parcialmente, de enquadrar-se no sistema geral da análise econômica.

O problema da economia de guerra, que arrancara a tão grande autoridade, como o Prof. CANNAN, tão categórica afirmativa — é uma *contradictio in adjecto* — esse ficará perfeitamente acomodado à definição que recorre ao conceito de escassez: porque, em verdade, o prosseguimento feliz de uma guerra implica na destinação de serviços e bens escassos a fins diferentes dos habituais; tem, portanto, um aspecto econômico.

16. "O economista estuda a disposição de meios escassos. Interessa-se no modo por que diferentes graus de escassez de diferentes bens dão lugar a proporções diferentes de avaliação entre êles, e interessa-se no modo pelo qual modificações em condições de escassez, quer provenham de alterações nos fins, quer de alterações nos meios — do lado da procura ou do lado da oferta — afetam a essas proporções. A *Economia* é a ciência que estuda a conduta humana como uma relação entre fins e meios escassos que têm usos alternativos. (The economist studies the disposal of scarce means. He is interested in the way different degrees of scarcity of different goods give rise to different ratios of valuation between them, and he is interested in the way in which changes in conditions of scarcity, whether coming from changes in ends or changes in means from the demand side or the supply side-affect these ratios. Economics in the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses). (17)

(15) "A rigor não seria exagero dizer que a produção mundial de alimentos poderia ser aumentada muitas vezes, sem alargar a área de cultivação, se o gênero humano explorasse à saciedade todo o conhecimento científico de que já dispõe. Se o asserto parecer exagero ou simples conjectura, basta observar que a Escola de Agricultura de Cambridge, em condições normais de trabalho, obtém invariavelmente uma colheita de 60 bushels por acre de trigo em comparação com a média de 32 em todo o país." (ENID CHARLES, *op. cit.* p. 30.) — Os conhecimentos científicos são, no entanto, escassos.

(16) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, p. 15; ERICH ROLL, *op. cit.*, *loc. cit.*

(17) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, 16. No mesmo sentido, vejam-se os autores citados por LIONEL ROBBINS: MENGER: *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*; MISES: *Die Gemeinwirtschaft*; Fetter: *Economic Principles* STRIGL: *Die Ökonomischen Kategorien*

17. As conclusões mais importantes, proporcionadas pela definição de ROBBINS, conforme o juízo de FRASER e do próprio autor, são as seguintes:

a) Inspira-se a definição no desejo de dar à Economia um *status de ciência teórica e positiva*, embora não lhe arrebate a possibilidade de tornar-se normativa;

b) É uma definição *analítica* ao invés de *classificadora*; considera um aspecto e não um gênero de conduta; é abstrata, teórica e formal: não emite julgamentos históricos, mas universais;

c) É precisa e exata: logo se verifica se um determinado problema poderá ser chamado econômico ou não. (18).

18. A possibilidade de aplicação, à teoria de orçamento, dos postulados básicos que integram a definição de ROBBINS, parece-nos perfeitamente viável e até mesmo proveitosa. Não é necessário sustentar que o Estado se assemelha a um organismo para que se admita, sem esforço, a similitude existente entre a conduta do indivíduo, quando procura atender aos seus fins qualquer que seja a economia em que viva — e o exercício das funções estatais, expresso monetariamente no documento orçamentário. Não são os homens sómente que têm de proporcionar meios escassos com usos alternativos a fins vários e concorrentes. Não são únicamente os homens que se vêm ante a dura contingência de escolher qual a necessidade mais premente a que devem satisfazer, quando tantas estão a clamar no íntimo de cada um. Não são os homens apenas que fornecem à Economia unidade de objeto: "as formas que reveste a conduta humana ao dispor de meios escassos". Também o Estado moderno, cujas funções e cujo poder se multiplicam extraordinariamente, a ponto de quase não existir atividade que lhe seja desconhecida ou força que se lhe equipare (19) — também o Estado moderno se defronta com embaraços semelhantes. A um desdobramento crescente de funções estatais nem sempre vem correspondendo, em nosso atormentado mundo contemporâneo, um volume idêntico de meios financeiros. Não há hoje quem vacile em reclamar a assistência dos poderes públicos para os casos mais estranhos às antigas atribuições que lhes haviam sido cometidas, e quem não deseje — observa SHIRRAS (20) — as coisas que tornam os impostos altos, mas ninguém se conforma em que êles sejam altos. "O governo do povo, pelo povo, para o povo não é forma barata de governo e é muito mais dispendiosa do que o governo absoluto", (21) contudo ainda alguns se referem à tributação progressiva empregando

*und die Organisation der Wirtschaft.* Precisando mais o seu pensamento diz ROBBINS à p. 38: "... The subject matter of Economic is essentially a series of relationships between ends conceived as the possible objectives of conduct, on the one hand, and the technical and social environment on the other. Ends as such do not form part of this subject-matter. Nor does the technical and social environment. Is is the relationships between these things and not the things in themselves which are important for the economist".

(18) LIONEL ROBBINS, *op. cit.*, p. 16/23; LINDLEY FRASER: *op. cit.* p. 41.

(19) BENEDITO SILVA: *Ensaio de análise do Estado moderno*, "Revista do Serviço Público", janeiro de 1939; v. especialmente a conclusão.

(20) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. *cit.*, p. 50.

(21) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. *cit.*, p. 53.

aquela expressão revoltada de STUART MILL, tão característica do espírito liberal do século XIX — *roubo gradativo* —. Impõe-se ao Estado moderno, por isto mesmo, o dever de equilíbrio orçamentário (22) — real e não ilusório — já que o plano de trabalho governamental, ciclicamente renovado, é condição imprescindível ao exercício ordenado e eficiente das suas funções. Mas, como alcançá-lo se não pela renúncia, ao menos temporária, de algumas ou pelo exercício incompleto de outras, tal como se observa nas necessidades do indivíduo? A hierarquização das despesas que ocorrem às funções estatais deriva, portanto, da competição que entre estas se trava: o que o Estado arrecada ou toma emprestado não basta, por certo, para que tanto as funções essenciais como as opcionais — conforme a classificação bem conhecida de RAYMOND GETTEL — consigam ser exemplarmente atendidas. Ao Estado, pois, não são estranhos os problemas de escassez e abundância; não lhe são estranhos, em suma, os problemas de fins concorrentes, que importa hierarquizar, para que melhor proveito retire dos meios escassos de que dispõe; daí a classificação que se deve a SHIRRAS, tão lógica e tão simples, grupando as despesas públicas em despesas primárias e secundárias, aquelas equivalendo às funções essenciais e estas às opcionais. (23)

19. Um exemplo, no entanto, elucidará muito mais persuasivamente a exposição. Diz LEONARD D. WHITE (24) que, entre os traços assustadores da história administrativa dos Estados Unidos, figurava a ausência, nos governos estaduais até 1910 — no governo federal até 1920 — de orçamentos executivos. As repartições dirigiam-se diretamente aos corpos legislativos; e êstes, com magnífica liberalidade, iam outorgando as dotações solicitadas, sem atentar nas “possibilidades de extravagância, desperdício ou favoritismo, que eram infinitas sob a vigência de tão desorganizado regime.” “Um programa financeiro, sólido e equilibrado, era desconhecido, o proporcionamento adequado das despesas à receita relegava-se ao segundo plano e os deficits eram tão comuns como os mosquitos em Nova-Jersey”. Só um país abençoado com economia em rápida expansão — conclui êle — poderia ter suportado a falta de ordem financeira que se generalizara há algumas décadas.

O grande mestre da Administração Pública localiza, com estas informações pitorescas e melancólicas, o núcleo essencial da questão. Ao Estado cumple, em verdade, organizar periodicamente o seu programa financeiro e de trabalho, de forma tão precisa e completa quanto lhe seja dado, sob pena de mergulhar no caos. Cumpre-lhe ajustar fins vários a meios escassos com usos alternativos e à teoria econômica do orçamento incumbe estabelecer as normas ideais para alcançar essa meta. Que nenhuma necessidade habitual deixe de ser prevista com inflexível rigor, porque já hoje não se ignora que, “à parte casos de urgência especiais” — como diz BASTABLE — “a despesa se acha perfeitamente dentro do campo das previsões racionais”; (25) que as possi-

(22) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of to-day*, p. 116.

(23) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. cit. p. 90/93.

(24) LEONARD D. WHITE, *Introduction to the study of Public Administration*, New York, The Macmillan Company, 1939, p. 211/213; HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, Farrar & Rinehart, New York, 1937, p. 202.

(25) A. E. BUCK, *The Budget in the Governments of to-day*, p. 175.

bilidades tributárias sejam computadas por métodos desapaixonados e diretos; e que o ajustamento das despesas à receita seja feito sinceramente (e *sincerus*, em latim, quer dizer *puro...*) para que se possa fugir aos equilíbrios ilusórios, aos equilíbrios no papel — eis aí o que importa ao Estado empreendedor e forte dos nossos dias. O sistema orçamentário é pois, condição de vida do Estado moderno. E o equilíbrio, “indubitavelmente, o traço mais essencial ao orçamento”. (26)

20. Qual o princípio, todavia, que deve nortear o Estado moderno nas despesas que efetua, para bem exercer as funções que lhe vem impondo, tumultuosamente, a industrialização da sociedade? Qual o princípio a que deve obedecer em tributação, já que os melhores economistas tendem a reconhecer no mesmo Estado um fator de produção? (27)

O maior teorista político do nosso tempo — HAROLD LASKI (28) — responde a estas perguntas de maneira incisiva e clara: O princípio supremo a que o Estado deve submeter-se e que o deve orientar é sempre o do bem social.

“Pois o bem, cumpre acentuá-lo” — escreve êle — “ou é social ou não é bem absolutamente. Se o homem tem de viver em comunidade com os seus semelhantes, é condição necessária à sua vida que o que obtenha, pelo menos à medida que o tempo decorre, também acarrete benefício para os outros (...) O bem social é, assim, aquêle imperativo da nossa personalidade que nos leva a procurar as coisas que vale a pena serem obtidas, a fim de que, por meio delas, possamos enriquecer a grande comunidade a que servimos.” “...O Estado vem tornando-se uma organização destinada a habilitar os homens à realização, na maior escala possível, do bem social. (...) E parece que é levado cada vez mais a controlar de certa forma, essas evidentes utilidades, tais como água, eletricidade, ou transporte, de que o bem estar dos seus membros tão intimamente depende”.

Ora, o princípio do bem social, de que fala o professor inglês, não é outro — se o aplicarmos às despesas públicas — senão o princípio da máxima vantagem ou da máxima felicidade social, (29) e — se o aplicarmos à tributação — o princípio do mínimo sacrifício coletivo. (30) São princípios supremos e utilitários; objetivos reguladores das despesas e das rendas públicas.

21. Os princípios que vimos de citar conferem, efetivamente, à hierarquização das despesas e das rendas públicas um caráter de objetividade, que às vezes falta, por exemplo, à do consumo particular. A utilidade individual, ninguém o ignora, é subjetiva e relativa: “expressa apenas” — diz ERICH ROLL (31) de modo incisivo e perfeito — “uma relação entre o indivíduo e um

(26) A. E. BUCK: *op. cit.*, p. 115.

(27) LINDLEY FRASER: *op. cit.*, p. 211.

(28) HAROLD LASKI: *A Grammar of Politics*, George Allen & Unwin, London, 4.<sup>a</sup> ed., 1938, p. 26 *passim*.

(29) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. cit. p. 77/78.

(30) A. C. PIGOU, *op. cit.*, Parte II. cap. I; G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, vol. cit., p. 307/309.

(31) ERICH ROLL, *op. cit.*, p. 53.

objeto, do ponto de vista do problema da satisfação das necessidades". A utilidade individual é, pois, flutuante e circunstancial; varia em função dos nossos desejos. A utilidade social, quanto não deixe de ser algo relativa, firma-se porém, em bases mais sólidas; se é difícil precisá-la, não nos faltam elementos graças aos quais seria possível fazer a tentativa. Podemos concebê-la, neste momento histórico, mais objetiva e rigorosamente, graças às transformações de tão grande alcance, provocadas, a partir da Revolução Industrial, por uma intensa mobilidade social, e em seguida à subversão por que passaram o conceito de bem estar público e as diretrizes de política social dêle decorrentes. (32) A aplicação dos princípios da máxima vantagem social e do mínimo sacrifício coletivo — espécie de um gênero maior: o princípio do bem social — às despesas públicas e à tributação — é, assim, o critério mais seguro para hierarquizar as primeiras e estabelecer os ônus a serem impostos pela segunda às várias classes que integram a sociedade.

O indivíduo gradua os seus fins, de modo a poder satisfazê-los, ponderando não só a importância de cada um, mas também a quantidade de bens de que dispõe. Por outras palavras: não lhe basta comparar os fins e estabelecer uma escala de preferência, porque a sua avaliação depende, também, do uso marginal que uma reserva de bens pode ter. (33) Seu processo é, portanto, parcial e relativamente subjetivo.

O Estado hierarquia, ou deveria hierarquizar, as despesas públicas — os fins a que procura atender — consultando o princípio da máxima vantagem social — que não é tão indefinido como pode ser o nosso subjetivismo — e adstrito às rendas que espera arrecadar. Seu processo é uma decorrência dos meios de que vai dispor, temperado pelas diretrizes políticas e sociais adotadas.

Semelhantemente, o Estado impõe o gravame da tributação aos seus membros, norteado pelo princípio do mínimo sacrifício coletivo, mas sem perder de vista, ao mesmo tempo, as despesas compulsórias a que deve atender. Seu critério é uma consequência de fatores econômicos e sociais somados aos imperativos decorrentes da condição do Estado, que existe para servir e proteger.

(32) Legitimando a idéia de que a utilidade social varia com o ambiente histórico e cultural: "O que efetivamente varia é a cultura ou a herança social (...). A explicação das mutações pode ser procurada nas invenções. A palavra, tal como aqui a empregamos, significa qualquer elemento novo na cultura — um significado muito mais largo do que o que lhe é ordinariamente atribuído. Considerando a cultura como um todo, a força que concorre para a mutação é a criação de um invento. Considerando uma área cultural particular, a mutação social se deve a uma invenção que nela se tenha registrado ou que haja sido importada. Para compreender as mutações sociais é necessário conhecer como as invenções se fizeram e como se difundiram (...). As mutações sociais são agora mais numerosas que os elementos culturais". (WILLIAM F. OGBURN, *Social Change; in Encyclopaedia of the Social Sciences*); "... these cultural changes were in early times rather infrequent, but (...) in modern times they have been occurring faster and faster until to-day mankind is almost bewildered in his effort to keep adjusted to these ever-increasing social changes. This rapidity of social changes may be due to the increase in inventions which in turn is made possible by the accumulative nature of material culture". (OGBURN, WILLIAM FIELDING, *Social Change* (with respect to culture and original nature) — Vikburg Press, New York, 1938; p. 199/200.)

(33) ERICH ROLL: *op. cit.* p. 61.

## PESSOAL

### Considerações Sobre o Absenteísmo - Problema de Administração (\*)

CELSO ARCOVERDE DE FREITAS

Chefe da 1.<sup>a</sup> Circunscrição do S.N.P.

CONSTITUI objeto de especial atenção a quem administra o problema das ausências de servidores ao trabalho.

O absenteísmo afeta tão profundamente a produção das organizações que funcionam com vultoso número de trabalhadores, que o seu estudo e prevenção já se tornou um capítulo da higiene industrial.

No serviço público também dá-se a ver êsse problema, de modo mais evidente, naqueles serviços que executam campanhas profiláticas em extensas áreas do país e, por isso, exigem elevado número de servidores.

As ocasionais ausências de servidores ao trabalho representam, quando somadas, um grande gasto improdutivo. Porém se preocupa ao administrador a avultada quantia dispendida anualmente na remuneração de dias de ausência, garantida por lei (licenças para tratamento de saúde, especiais e períodos de nojo, gala e férias) muito mais alarmante é avaliar-se a produção que deixou de ser realizada em consequência dos dias de inatividade.

Para imaginar-se o vulto das ausências ao trabalho é bastante analisar-se a tabela n.<sup>o</sup> 1 e o gráfico anexo registrando o número de dias de ausências do pessoal de campo sómente por licenças (sem incluir nojo, gala e férias), na 1.<sup>a</sup> Circunscrição do S.N.P. no período de 1944 e 1954.

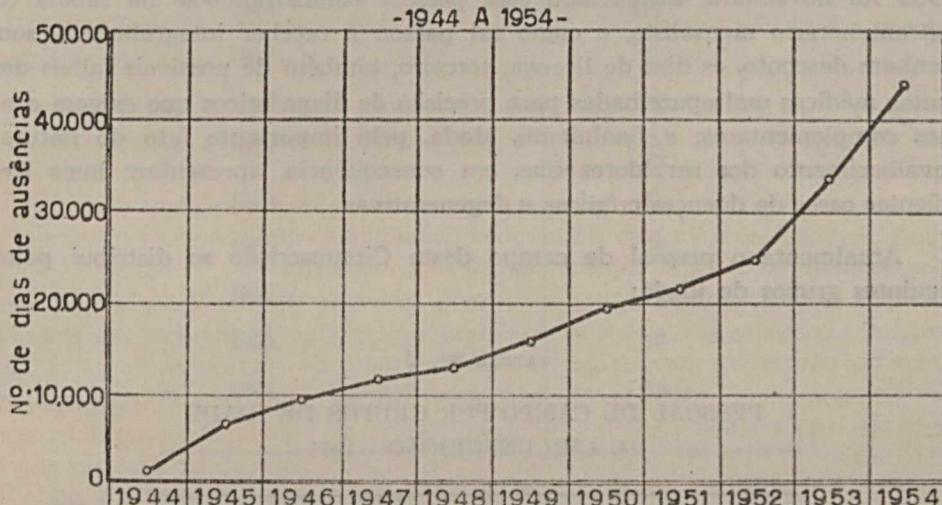
TABELA N.<sup>o</sup> 1  
DIAS DE AUSÊNCIAS DE SERVIDORES DE CAMPO  
( POR LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE E ESPECIAIS )  
1<sup>a</sup>. CIRCUNSCRIÇÃO DO S. N. P.  
1944 - 1954

SETORES	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Fortaleza.....	374	2.462	3.665	2.577	2.347	2602.	2.932	3.184	4.155	4.653	8.439
Crato.....	159	825	440	887	2.006	2.089	2.587	4.070	3.969	4.138	4.593
Recife.....	731	2.927	4.216	6.322	7.832	8.587	10.813	11.059	13.648	20.472	23.671
Maciá.....	-	370	1.410	1.846	1.208	2.545	3.174	3.706	3.759	4.650	7.822
TOTAL.....	1.264	6.584	9.731	11.632	13.393	15.823	19.506	22.010	25.531	33.913	44.525

(\*) Trabalho apresentado no "Congresso de Salvação do Nordeste" — Recife — Agosto — 1955.

Durante êsse período o quadro de pessoal de campo nesta Circunscrição foi praticamente o mesmo, com uma variação entre 763 (em 1944) e 774 servidores (em 1954), que não afeta o número de ausências.

**AUSÊNCIAS DE SERVIDORES DE CAMPO**  
 [por licenças para tratamento de saúde e especiais]  
**12 CIRCUNSCRIÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE PESTE**



Além do gasto improdutivo, por tão grande número de dias de ausência pode também nêle escapar a ocasião favorável para o melhor êxito da campanha; porque em Saúde Pública, fazendo-se profilaxia, o tempo é fator a ser aproveitado com oportunidade; pois temos necessariamente que nos antecipar à disseminação da doença, mobilizando os recursos profiláticos em ritmo mais célere que o da progressão natural do mal que se combate.

O elevado número de dias de ausência ao trabalho significa que não contamos com todos os servidores que, aparentemente, dispomos no quadro do pessoal.

Concorrem para as ausências ao trabalho, desde as causas mais aleatórias motivadas por desajustamento (de ordem econômica, familiar, pseudo-religiosas, etc.) aos motivos de doenças que, na verdade, são, êsses últimos, os responsáveis pelo grosso das licenças.

Para minorar essa situação até já nos lembramos de utilizar a assistente social para tentar corrigir os desajustamentos encontrados, coibir o abuso de possíveis simuladores, prevenir aquêles casos que o servidor decente entra de licença, mas por falta de iniciativa, ou por recursos econômicos minguados, não se trata, ou se trata mal, ficando só em repouso; porém, por diversas cir-

cunstâncias não levamos avante essa idéia que afinal redundaria em paliativo. Para o caso parece que o remédio heróico é outro.

O número de ausências em crescendo no período estudado (gráfico) sem variação para menos decorre: primeiro, porque as licenças para tratamento de saúde a partir de 1944 são remuneradas (com desconto de 30%) em virtude do pessoal de campo que percebia salários pela "Verba de Obras" ter passado a extranumerário diarista Verba 1; segundo, porque a partir de 1952 foi novamente beneficiado esse pessoal enquadrando-se na tabela de extranumerário mensalista, e como tal passou a receber integralmente, sem nenhum desconto, os dias de licença; terceiro, também de possíveis falhas das juntas médicas mal aparelhadas para precisão de diagnósticos que exigem exames complementares; e finalmente, ainda, pelo importante fato do natural envelhecimento dos servidores que, em consequência, apresentam mais freqüentes casos de doenças crônicas e degenerativas.

Atualmente o pessoal de campo desta Circunscrição se distribui pelos seguintes grupos de idade:

TABELA N°. 2

PESSOAL DE CAMPO POR GRUPOS DE IDADE  
1<sup>a</sup>. CIRCUNSCRIÇÃO - 1954

GRUPOS ETÁRIOS	SERVIDORES	
	NÚMERO	PERCENTAGEM
20 a 24 anos.....	15	1,96
25 a 29 anos.....	35	4,58
30 a 39 anos.....	274	35,86
40 a 49 anos.....	388	50,79
50 a 60 anos.....	46	6,02
60 a mais.....	6	0,78
	764	99,99

Estudando-se agora, com a tabela n.º 3, o número de admissões por ano verifica-se que para um quadro de 107 g. chefes, 596 guardas, 21 motoristas e 50 serventes, não há praticamente renovação do pessoal de campo.

TABELA N°. 3

ANO	ADMISSÕES
1944.....	194
1945.....	144
1946.....	117
1947.....	72
1948.....	52
1949.....	32
1950.....	18
1951.....	28
1952.....	33
1953.....	17
1954.....	12

Não se podendo renovar convenientemente o quadro de pessoal que no momento tem 57,59% de servidores no grupo de idade de 40 a 49 anos é muito provável que continuará crescendo o número de licenças por doenças crônicas e degenerativas, repercutindo essa situação na produção de atividades do serviço.

Não é admissível que um exército tenha o seu corpo de praças de pré constituído de homens encanecidos; *mutatis mutandis* a natureza dos serviços de campanha profilática de endemias rurais, pelo esforço físico que requer, contraindica que o seu pessoal de campo seja maior de 50 anos.

O Serviço Nacional de Peste executa campanha profilática em vastas áreas da zona rural, exigindo para essa tarefa a atividade diurna de gente rija que possa arrostar às intempéries, nas contínuas viagens, conduzindo seus apetrechos de trabalho a cavalo, ou mesmo a pé, no mais agro sertão.

Por maior *endurance* que tenha o guarda, é natural que nesse tipo de atividade o seu rendimento se reduza quando passa da meia idade.

A nossa impressão é que o remédio único será não se admitir de agora por diante pessoal de campo no quadro de mensalistas; quando muito poderiam ser aceitos nesse quadro guardas chefes e motoristas.

O preenchimento das vagas de guardas e serventes poderia ser feito com vantagem por elementos diaristas pagos pela "Verba de Obras", para trabalharem em caráter provisório, no máximo por 2 ou 3 anos; findo êsse período estariam automaticamente dispensados.

Em compensação para êsse regime deveriam ter, êsses servidores de "Verba de Obras", salários majorados de 80% sôbre os salários da época o que daria margem a cogitar-se de uma caixa ou seguro doença para os mesmos.

Assim, estaria garantida a renovação do quadro de pessoal; estaria também pago porém sem estabilidade, para uma atividade provisória, do que com o número de funcionários de escritório que se dedicam sómente ao minucioso registro em numerosas fichas e boletins da vida funcional dos guardas mensalistas; afetaria até a disciplina, melhorando-a, pois é mais útil o trabalhador pago porém sem estabilidade, para uma atividade provisória, do que com salário reduzido e cheios de direitos; finalmente terminada ou reduzida a campanha não haveria o problema de pessoal a aproveitar.

Em virtude do êxito que se vem obtendo no contrôle da peste a área endêmica nesta região continua a reduzir-se; isso vem operando o equilíbrio entre a área a ser trabalhada e o pessoal disponível.

A continuar a redução da área endêmica, tendo em vista a tendência da peste no último quinquênio, seria o caso de já se pensar no deslocamento, no futuro, do pessoal de campo dêste Serviço para as campanhas de boubá, tracoma ou esquistossomose; porém a idade, as condições físicas e as exigências da prole (educação) da maioria dos atuais guardas, exigirão antes a adaptação dos mesmos em atividades sedentárias, em cidades, do que o nomadismo requerido por tais campanhas.

# ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

## *Centros Ocupacionais de Reintegração Social*

(Prisões abertas)

MÁRIO CESAR DE MORAES PITÃO

"Il n'y a aucune chose qui satisfasse le pénaliste davantage que la certitude qu'il est arrivé à reclasser ses hommes par des moyens toujours plus libéraux."

KELLERHALS

DENTRE os sistemas penitenciários conhecidos — o de Filadélfia, o de Auburn e o Progressivo — é, indubitavelmente, este último, o que maiores influências tem exercido em nosso país, e também, o que melhor atende às necessidades da vida moderna.

Formulado por JOSHUA JEBB e aplicado nas prisões da Irlanda por WALTER CROFTON (1) com algumas modificações, o sistema progressivo também é conhecido como irlandês, consistindo de várias fases cujos pontos extremos são o isolamento celular e o livramento condicional.

No Brasil, o sistema progressivo foi adotado pelo Código de 1940, em seu artigo 30, §§ 1.<sup>º</sup> e 2.<sup>º</sup>, quando estabeleceu a fase do trabalho em comum com os demais detentos, dentro ou fora do estabelecimento correcional, além de permitir a transferência do sentenciado para colônias penais, desde que tenha revelado bom comportamento.

Se tomarmos o exemplo paulista, verificaremos que, na Penitenciária de São Paulo, o condenado passa por todas as fases deste sistema. (2) Há, inicialmente, um isolamento celular, não tão rígido como o criado pela *Walnut Street Jail* (Filadélfia), em 1817, logo seguido da fase do trabalho em comum, aprendizado técnico, para atingir a penúltima fase, qual seja o trabalho agrícola, ocasião em que o sentenciado é enviado para a Colônia Agrícola de Taubaté ou, então, passa a trabalhar ao ar livre, nos próprios terrenos de cultura da Penitenciária. (3) A última fase é representada pela liberdade condicional, atendidos os requisitos do artigo 60 do Código Penal.

Aliás, em recente visita realizada a São Paulo, (\*) tivemos a oportunidade de ver que lá o sistema progressivo é *mais ou menos executado*, pois,

(\*) *Caravana de Estudos Penitenciários*, integrada por membros da AUREX, acompanhados do ilustre catedrático de Direito Penal da Faculdade Nacional de Direito, prof. DEMÓSTHENES MADUREIRA DE PINHO (29 de junho — 2 de julho de 1955).

conforme salienta PEDRO VERGARA, entre a esquematização teórica do Dr. ACÁCIO NOGUEIRA e a prática, existe uma sensível diferença.

O XII Congresso Penal e Penitenciário de Haya (1950), ao apreciar a tese apresentada por CHARLES GERMAIN, diretor da Administração Penitenciária da França, (4) vem de criar uma nova etapa ao método gradativo, porquanto, as prisões abertas — estabelecimentos penais onde a *self-responsability* é a estrutura do sistema, visto como não são os obstáculos materiais (muros, grades, ferrolhos, etc.) que infundem ao condenado a consciência de estar cumprindo pena — não poderão, a nosso ver, ser utilizadas sem que o condenado haja, antes, percorrido um longo caminho de observação, iniciado em prisões de segurança máxima e média para, finalmente, atingir a última concepção da ciência penitenciária moderna.

É este, também, o pensamento da Direção Geral das Prisões da Venezuela, manifestado no *Seminário Latino-Americano sobre a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente* (5) e, entre nós, o de VICTÓRIO CANEPPA, em sua excelente monografia sobre o problema em foco, (6) que não admite outra hipótese sem o risco de desmoronamento total do novo regime.

Em palestra mantida com êsse profundo conhecedor da ciência penitenciária, representante no Brasil do *Grupo Permanente de Trabalho Latino-Americano de Defesa Social* (O.N.U.), disse-nos élle que criar prisões abertas no Brasil é muito problemático, visto como nosso país está desprovido e desaparelhado para a grande tarefa de indicação dos elementos aptos para serem enviados às novas prisões, certamente porque, na prática, os institutos, encarregados de tal observação, não nos chegam a dar o mínimo necessário para a consecução do objetivo colimado. FLAMÍNIO FÁVERO, igualmente, é apologista do método gradativo, quando afirma que "os que não estiverem em condições de receber êsse tratamento (prisões abertas), serão submetidos a outro, nos presídios semi-abertos ou fechados, até poderem chegar àquele a etapa". (7).

Pelo exposto, verificamos que é sumamente necessária uma seleção dos detentos a serem enviados às prisões abertas. Convém salientar que esta seleção não deverá ficar adstrita, únicamente, aos detentos, mas, ao contrário, a todo o pessoal encarregado da direção do estabelecimento que deverá estar capacitado para as altas funções a serem desempenhadas. Assim, teríamos, a nosso ver, dois pontos a serem examinados: seleção de detentos e seleção de dirigentes.

Seleção dos detentos — No que tange à seleção dos condenados, o problema se nos afigura muito delicado, porquanto, embora alguns indivíduos se achem, desde logo, aptos ao ingresso no estabelecimento aberto, outros nunca conseguirão ultrapassar as prisões de segurança máxima. Por isto, com bastante razão, formulou o Congresso de Haya numa de suas resoluções: "*Les prisonniers renvoyés dans un établissement ouvert devraient être choisis attentivement...*" (número 3, letra f).

Em vista disso, sugerímos que o sentenciado fosse, previamente, submetido a rigorosos estudos, não só biológicos e antropológicos como também de ordem psicológica. Estes, sobretudo, mereceriam a maior atenção: a persona-

lidade do delinquente seria alvo de profundo e apurado estudo, através da aplicação de testes e exames, possibilitando que as principais nuances de sua vida interior fôssem conhecidas do pessoal especializado a quem caberia indicar aqueles que estariam aptos para serem transferidos à etapa final do método gradativo.

Na apreciação da personalidade do recluso, a meta a ser percorrida, salvo melhor exame, deveria partir da "classificação experimental" de JOSÉ MARIA ALKIMIN, grande convededor da matéria e antigo diretor da Penitenciária Agrícola de Neves, que propõe duas etapas:

"a) uma primeira separação dos condenados que possam, logo de entrada no cárcere, oferecer garantias à confiança nêles depositada;

b) dos condenados, que, ao primeiro exame, pareçam possuir deficiência de ordem moral; não se detendo, porém, a administração a critérios estreitos". (8).

Embora ALKIMIN não desenvolvesse êste importante estudo totalmente, ficando sem referência a classificação dentro do segundo grupo, chegar-se-ia às idéias de LEMOS BRITO que se baseiam, essencialmente, no estudo do delinquente, apreciando devidamente, com todo o critério e boa vontade, sua periculosidade e inadaptação. (9).

É preciso que se tenha em mente, porém, que qualquer classificação, que se pretenda efetuar, não poderá apresentar *ab initio*, resultados satisfatórios. O delinquente não poderá, *ex-abrupto*, fornecer dados suficientes que permitam incluí-lo neste ou naquele grupo. Sómente o estudo e a cuidadosa observação solverão essa dificuldade, pois o tempo se encarregará de trazer à superfície tôdas as simulações, aclarando os elementos que, até então, se mostravam anuviados, desafiando a experiência dos peritos.

A Direção Geral das Prisões da Venezuela, ao estudar os *Estabelecimentos Penais e Correcionais Abertos*, declara que a Seção de Observação Criminológica (entre nós poderia chamar-se Departamento de Informação Criminológica — D.I.C.) deverá, entre outras medidas, confeccionar uma ficha e um expediente de cada recluso, nêles sendo anotadas tôdas as observações concernentes à sua personalidade. Poderíamos acrescentar, seguindo a sugestão de CANEPPA, que fôsse assentado, nessas fichas, todo o progresso educacional, social e profissional do delinquente. Outrossim, não deveriam ser descuradas as questões referentes à mesologia, endocrinologia e, principalmente, à orientação profissional.

Esta última apresenta grande relevância. À primeira vista, acredita-se que uma prisão aberta seja uma colônia agrícola, isto porque, no Brasil, Neves, que mais se assemelha a uma prisão aberta, apresentando-se com o regime ALL APERTO das famosas colônias penais italianas da Ilha da Sardenha (regime de ampla liberdade nas fazendas de Lage, Mato Grosso e Retiro), é uma colônia agrícola.

Entretanto, conforme acentua BASILEU GARCIA, (10) em tôdas as grandes penitenciárias agrícolas do mundo há seções industriais e Neves também as possui. Numa prisão aberta é certo que o trabalho agrícola proporcionará maiores benefícios, pois o indivíduo é colocado, diretamente, em contato com a natureza, ao sol ou à chuva, na mais completa liberdade.

Além disso, deve-se atender, também, aos fatores econômicos. O Brasil é uma nação essencialmente agrícola. São Paulo, onde a maior indústria do país está localizada, continua a ser predominantemente agrícola, e a origem rural dos presos já foi lá constatada por ALFREDO ISSA ÁSSALY, quando sub-diretor da Penitenciária daquele Estado. (11)

Não obstante, a fim de evitar a desambientação profissional dos presos, é necessária a existência de seções industriais na própria prisão aberta. Seriam elas destinadas àqueles que não possuíssem tendência alguma para a lavoura, procedentes, muitas vezes, de grandes centros urbanos. HUÁSCAR CAJAS K., ao estudar o assunto em relação a Bolívia, diz textualmente: "En efecto, considerando que lo que se busca es la readaptación del criminal y como a éste no se le puede cambiar radicalmente el sistema de vida y trabajo futuros con respecto a los que tenía antes de delinquir, será necesario pensar en que el trabajo realizado en el establecimiento tendrá características urbanas y campesinas". (12)

Na prisão aberta, porém, deveria ser levado, em grande conta, o disposto no artigo 31, parágrafo único, do Código Penal: "O trabalho, desde que tenha caráter educativo, pode ser escolhido pelo detento, na conformidade de suas aptidões ou de suas ocupações anteriores". O dispositivo legal deveria, contudo, ser interpretado de forma ampla, como verdadeiro *direito do detento*, isto porque, acreditamos, o reduzido número de *habitantes* de uma colônia, aberta lhes permitiria o *direito de opção*. Uma prisão aberta não deveria possuir, a não ser que a experiência demonstrasse o contrário, mais de 200 internos, pois o grande número prejudicaria, sobremaneira, o fim colimado — recuperação moral do detento — ou a própria estrutura do sistema.

*Seleção dos Dirigentes* — Além dos pontos examinados, que tocam unicamente ao detento, há outros, também de capital importância, que se referem à seleção do pessoal dirigente. Uma nova concepção na ciência penitenciária, tão arrojada como as prisões abertas, necessitaria, para ser conveniente e satisfatoriamente executada e, mesmo, para a própria viabilidade do sistema, de um corpo selecionado de diretores (funcionários). (\*) Dêle dependeria, em grande parcela, a boa execução do regime, servindo êles de orientadores e conselheiros, assistindo, de maneira toda especial, com brandura, abnegação e até mesmo carinho, aos detentos, tentando infundir-lhes, cada vez mais, as noções de auto-responsabilidade, além de explorar-lhes os bons dotes da personalidade.

A função recuperadora dos criminosos se tornará bastante difícil se não se tiver, ao alcance, indivíduos capacitados para desempenhar tão elevada missão. A auto-responsabilidade, infundida aos detentos, deverá, da mesma forma, estar sempre presente nos dirigentes. Torna-se, pois, indispensável que tenham êles consciência do alto papel que representam, porque, do contrário, desmoronará todo o trabalho, longamente preparado.

Insinuaríamos a criação de cursos, destinados à formação de técnicos, devendo-se aproveitar a colaboração de assistentes sociais, médicos, advoga-

(\*) A Prisão Aberta de Santa Fé, em Maceió, com 80 delinqüentes, possui, apenas, 10 funcionários. A Vila São João (Penitenciária Agrícola de Itamaracá) em Pernambuco, com 143 pessoas (detentos e famílias) só possui, também, 10 funcionários. Cf. CANEPPA.

dos, etc. Poder-se-ia, ainda, estabelecer contato com o O.N.U., visando a obtenção de bolsas de estudo para os que se interessassem pelo assunto os quais observariam, *in loco*, o problema *Michigan Corrections* e Penitenciária *El Chino*, nos Estados Unidos; Prisões da Ilha da Sardenha, na Itália; Prisões *Borstal* na Inglaterra), anotando as possibilidades de implantação de métodos semelhantes para a questão brasileira e, mesmo, formando novos técnicos e especialistas brasileiros.

Não deveria ser despresada, igualmente, a realização de seminários, onde o problema poderia ser amplamente ventilado e debatido frente à realidade brasileira.

#### PORQUE SOMOS APOLOGISTAS DOS CENTROS OCUPACIONAIS DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL (CORES)

O Brasil já possui algumas prisões abertas em funcionamento, embora não totalmente concluídas: *Santa Fé*, em Maceió; *Canavieiras*, em Santa Catarina; *Neves*, em Minas, e *Penitenciária Agrícola de Itamaracá*, em Pernambuco. Fala-se, também, em um projeto, criando uma prisão aberta em Jundiaí, a qual viria servir de etapa posterior à Colônia de Taubaté, de São Paulo.

A nosso ver, as *prisões abertas*, pelas suas características intrínsecas, não podem ser mais consideradas estabelecimentos penais e sim *Centros Ocupacionais de Reintegração Social (CORES)*, denominação esta que proporíamos fôsse adotada doravante. A denominação *prisões abertas* é, *em si, um paradoxo!* Os indivíduos que para lá são enviados já não são mais *criminosos*, porém, *desajustados sociais* a quem o Estado proporcionará tratamento adequado.

Embora, em nosso país, as *prisões abertas* se encontrem, ainda, em fase incipiente, acreditamos que essa será a tendência futura. Atualmente, constatamos que elas nada mais são que *fazendas*. Confiamos, pois, que, posteriormente, os CORES se transformem em verdadeiros bairros em miniatura, possuindo escola, cinema, cantina, praças de esporte, capela, etc., sendo toda a readaptação feita através de sã disciplina, verdadeiro espírito de justiça, bondade e tolerância.

Os CORES não deverão estar situados a grande distância dos centros urbanos, a fim de que os *desajustados* possam viver, com suas famílias, em pequeninas casas, garantindo-se, à semelhança do projeto venezuelano, a inviolabilidade de domicílio, e sómente se permitindo a entrada, nos lares, aos funcionários expressamente autorizados pelo Diretor do Centro.

A convivência em família é uma das pedras angulares dos CORES. O sentenciado, ao ser enviado para a Penitenciária, ocasiona um desequilíbrio total na vida de seus dependentes porque, sendo o esteio da família, não mais poderá prestar-lhe o cuidado necessário. Deixa, assim, de funcionar a pedra principal do maquinismo, provocando iminente colapso.

Tentando solucionar êsse grave problema, permitiu o governo, em Neves, a construção de casas fora da prisão e, na Ilha Grande, que as famílias vivessem próximas aos sentenciados. Entretanto, a medida foi mal planejada, não se levando em conta as distâncias. Neves ainda produziu alguns resultados e,

em certa ocasião, havia cerca de 50 famílias lá residindo, segundo nos relata NEGLEY K. TEETERS. Todavia, o autor de *Penology from Panama to Cape Horn*, diz, logo adiante, textualmente: "When I visited the institution I was told by the director that only two such families were there and that the practice was slowly being abandoned. Enthusiasm for this type of penal-communal living has apparently died down in Minas Gerais" (pg. 241).

(\*) Quanto à Colônia da Ilha Grande, perdeu, desde logo, suas finalidades e, atualmente, abriga os presos da pior espécie.

Tendo em vista êsses aspectos e, lembrando-nos de que o sentenciado, segregado do lar, longe dos seus entes queridos, dos seus filhos que, com o tempo, não lhe demonstrarão a menor parcela de afeto ou carinho, terá, impreterativamente, de desenvolver um sentimento de repulsa para com a sociedade, causa eficiente da sua irrecuperabilidade.

Dêste modo, torna-se imediatamente necessário que resida com sua família, o que será perfeitamente possível nos CORES, não mais portadores dos êrrros dos sistemas precedentes: localizar-se-ão, os CORES, próximo aos centros urbanos, em lugares de fácil acesso, embora não se situem dentro do perímetro urbano.

A vida em família solucionará a tão debatida *questão sexual nas prisões*. De fato, conforme salienta FLORA VELOSO, as prisões abertas são "um símbolo de sexualidade, no sentido analista, de proporcionar aos condenados uma vida sexual normalizada, a fim de que os mesmos sejam recuperados". (13) Evitar-se-á, desta maneira, a degradante *câmara reservada*, que tantas polêmicas têm suscitado.

Outro fator que demonstra a vantagem da criação dos CORES é que o condenado deixaria de estar segregado do meio social. Seus dirigentes procurariam, a cada momento, proporcionar-lhes atividades em que houvesse um contato direto entre a cidade e o CENTRO. Captar-se-ia o interesse do grupo social para a realização de exposições de pintura, trabalhos manuais, etc.; que teriam lugar nas dependências do próprio CENTRO. Por outro lado, os *desajustados* que tivessem demonstrado aptidão, teriam seus trabalhos iniciados às demais exposições, havendo um estreito intercâmbio.

Também poderiam ser realizados concursos, outorgando-se, mesmo, prêmios em dinheiro, visando a desenvolver o nível intelectual dos sentenciados; igualmente, incrementadas as competições desportivas, através de jogos de futebol, basquete, voleibol etc., desenvolvendo-se uma sã camaradagem que agiria, benéficamente, sobre a mente dos *desajustados*.

A imprensa e o rádio seriam chamados à divulgação dos acontecimentos mais importantes que lá se realizassem, perdendo, assim, a característica atual de denunciar, em grandes epígrafes, sómente os fatos que prejudicam e diminuem o conceito do delinquente.

Os relatos de crimes e suicídios de maneira a provocar sensação, característica do baixo jornalismo *Yellow press*, deveriam ser expressamente proí-

---

(\*) Atualmente, Neves, sob a eficiente direção do Dr. Alberto Teixeira dos Santos Filho, com quem estivemos recentemente, abriga 65 famílias.

bidos por lei, pois são êles um convite permanente à delinqüência. Se o indivíduo errou, nossa missão é apontar-lhe o erro e recuperá-lo e não mostrar a todos sua falta, em grandes manchetes, como se isso fosse um divertimento. O problema é muito mais sério e deve merecer de todos, principalmente de nossas autoridades, a melhor compreensão e boa vontade.

Fomos, na Faculdade Nacional de Direito, um dos fundadores da Associação Universitária de Recuperação de Ex-Detentos (AUREX), entidade que tem recebido o apoio e o aplauso das autoridades e do público em geral. Nos três meses, apenas, de sua existência, a AUREX já tem prestado inumerável assistência aos egressos das Penitenciárias da Capital Federal, atendendo aos preceitos de seus estatutos que assinalam, como objetivos da Associação, a recuperação do ex-detento, em todos os sentidos, e a assistência moral aos presidiários.

Agora, perguntamos: porque foi fundada a AUREX? Porque nosso sistema penitenciário tem-se mostrado evidentemente falho. Se a sociedade tem o direito de segregar o indivíduo que delinqüiu, afirmamos que também terá o dever de recebê-lo de volta, quando tiver pago sua dívida, com a pena. Entretanto, não é isso o que ocorre. O delinquente, ao deixar as grades da prisão, acha-se como que infectado, é portador de uma terrível moléstia: *A Lepra Social!*

Houvesse o sistema penitenciário sido melhor examinado e o choque sofrido pelo liberto seria mínimo, quase que imperceptível porque, de há muito, a sociedade já o teria recebido. Os Centros Ocupacionais de Reintegração Social cumprem, perfeitamente, essa finalidade! Daí, a necessidade de sua criação e multiplicação, por todo o Brasil, atendidos os requisitos a que já nos referimos.

Não desejamos terminar estas considerações sem lançar um fervoroso apelo aos apologistas destas usadas idéias na ciência penitenciária — as prisões abertas ou Centros Ocupacionais de Reintegração Social — no sentido de que seja planejado e examinado, com atenção, cuidado e carinho, esse aspecto da penalologia moderna, pois utilizados com a devida cautela, os Centros Ocupacionais de Reintegração Social representam, a nosso entender, o passo mais acertado e liberal do Direito Penitenciário de nossos dias!

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) TEETERS, Negley K. — *Penology from Panama to Cape Horn*, 1946,8.
- (2) NOGUEIRA, Acácio — *A Penitenciária de São Paulo*; "Rev. Pen. e Penitenc.", ano I, vol. I, fasc. I, 18-25.
- (3) GARCIA, Basileu — *Instituições de Direito Penal*; vol. I, tomo I, 1954, 417.
- (4) ACTES — XII Congrès Pénal et Pénitentiaire International, La Haye 14-19 Août 1950, vol. I, 136-152, 168-192.
- (5) Seminário Latinoamericano sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delinquiente — "Establecimientos Penales y Correccionales Abiertos"; Dirección General de Prisiones, Venezuela; 1953.
- (6) CANEPPA, Victorio — *Prisões Abertas*, set. 1954.
- (7) FÁVERO, Flamínio — Prefácio à monog. de Victorio Canepa.

- (8) VERGARA, Pedro — *Das Penas Principais e sua Aplicação*, 1948.
- (9) BRITO, Lemos — *Da Imprescindibilidade da Classificação dos Sentenciados como Base de Qualquer Sistema Penitenciário* — Seminário Latino-Americano sobre a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. Rio Jan. 6-19 abr. 1953.
- (10) GARCIA, Basileu — obra citada, pg. 436.
- (11) ÁSSALY, Alfr. Issa — *O Trabalho Penitenciário*, 1944, 128-151.
- (12) CAJÍAS K., Huascar — *Los Establecimientos Penales y Correccionales Abiertos en Relación con la Realidad Boliviana*. Sem. Lat-Amer. Prev. Del. Trat. Delinq., abril 1953.
- (13) VELOSO, Flora — *Prisões Abertas* — Da Importância da Psicologia Profunda na Estrutura das Prisões Abertas — IV Reunião da Assoc. Bras. Prisões Belo Horiz. março, 1955.

#### SUMMARY

1. *The three penitentiary systems: the system of Philadelphia, the Auburn and the Progressive. The influence of the last mentioned in Brazil; its adoption since 1940.*
2. *The system of the Penitenciária de São Paulo, analyzed.*
3. *The 125th Penal and Penitentiary Congress of The Hague (1950) and the new concept of the progressive system. The open door system based on self-responsibility cannot be adopted, according to the Author, without a long period of observation, in prisons of maximum and median conditions of safety, aiming at the ultimate attainment of the said system. This is also the position of the General Direction of Venezuelan Prisons and the opinion of Victorio Canepa.*
4. *The necessity of selection of elements to be sent to the open prisons. Brazil not yet equipped with the means for such selection. The opinions of Victorio Canepa and of Flamínio Fávero en the matter.*
5. *The problem of careful selection of prisoners for the open door establishments, analyzed in detail. The individual study of the prisoners as the basis for such selection. The ideas of José Maria Alkimin and of Lemos Brito on the matter. The problem as approached by the General Direction of Venezuelan Prisons.*
6. *The open door prisons and the predominance of agricultural work in them. The importance of having also constituted units for industrial work in such prisons.*
7. *The importance of the adequate selection of directors and staff for the prisons.*
8. *The possibility of having instituted special training courses for the staff mentioned in item 7, above. The possible collaboration of the U.N. and the granting of scholarships for persons interested in studying the problem in special centres abroad. The organization of seminars in Brazil, for the discussion of the problem.*
9. *The Brazilian open door prisons in operation, although not in full. The open prisons, according to the Author, are true occupational centres of social reintegration. The preference to be given to such denomination: its psychological significance. The prospective ideal organization of such centres advocated by the Author; the maintenance of family life in them; the social activities such as exhibitions of painting, industrial arts, etc.; the organization of competitive examinations with distribution of prizes; the practice of sports; the collaboration of the Press and of the Radio, being avoided sensational news.*
10. *The Associação Universitária de Recuperação de Ex-Detentos (Aurex); its activities analyzed. A final plea in favour of the Occupational Centres of Social Reintegration.*

## *Problemas Rurais Contemporâneos*

Eng. agr. ROMOLO CAVINA

(Prof. de Economia Rural da Universidade Rural)

As questões que hoje se antepõem à agricultura brasileira têm sua origem no sentido da nossa formação e na estrutura que, à nossa economia, foi imposta por esse sentido e pela política portuguêsa. Sem um ligeiro preâmbulo histórico não se compreenderá o presente, como sem o estudo da atualidade não se poderão indicar medidas que nos conduzam à solução desses problemas.

Valiosa é a pesquisa na história pátria, como importante será o estudo, o conhecimento local dos inúmeros e interligados problemas que interessam ao mundo rural de hoje.

Comecemos a nossa análise com um primeiro item sobre o uso da terra.

*Primeiro* — os problemas rurais dizem respeito ao uso da terra, das plantas e dos animais, encarado como profissão ou maneira de ganhar a vida.

A profissão rural é a mais nobre e uma das mais antigas ocupações do homem, talvez por isso mesmo, ainda é um pouco arte e um pouco ofício. Um agricultor de hoje aprendeu com o agricultor de ontem a experiência profissional que deverá seguir e sabe já ter dado resultado. Isto significa, por outro lado, que o agricultor é essencialmente tradicionalista, conservador e rotineiro, difícil e demoradamente aceitando invocações.

Sabe que uma certa prática *deu certo*, devendo, portanto, ser repetida. Também disto resulta ser a agricultura, uma atividade de movimentos certos lentos, seguros, pausados.

*Segundo* — as atividades rurais assumem uma importância toda especial, medida em poucos números: cerca de 65% da população do mundo a elas se dedica. Quantos ao Brasil sabemos que 67% da população economicamente ativa é rural.

*Terceiro* — os progressos da ciência como um todo e da Biologia e da Química em particular, tomam vulto e se difundem rapidamente nas atividades industriais, refletindo poderosamente no comércio. Mas o agricultor — dada a sua índole tal como referido no item anterior — sempre demora mais em aceitar as inovações, ainda que tenham sido descobertas para fins especialmente rurais.

Tomemos o exemplo do DDT, seus derivados e sucedâneos que, como inseticidas, são aplicados na defesa sanitária das lavouras. A muito custo

consegue um fitossanitarista convencer o agricultor a fazer as aplicações recomendadas. Depois de muita insistência será atendido, com certa desconfiança, mas o crânio de bovino ou a cruz de madeira não sairão de cerca porque destinados a afastar o demônio, as pragas, as doenças.

Este e muitos outros exemplos pelo mundo afora mostra que a gente rural forma um mundo próprio, que pensa, age, sente de maneira apropriada, características. E' gente que vive uma vida diversa da urbana e a qual os cidadãos, sem compreender, menosprezam e ridicularizam, esquecendo que, desde o café da manhã à televisão dela dependem, estando sempre a dever algo ao humilde e honrado trabalhador do campo.

*Quarto* — o quarto ponto básico é uma primeira aproximação do panorama brasileiro. Para tanto seja-me permitido uma necessária e pequena digressão histórica.

Estamos na Europa, século XVI, em Portugal, pequeno reino á margem do Atlântico, povo de pastores e agricultores, com pouca terra fértil à disposição e ainda recurso modestos para usá-la.

Guerras e invasões agitavam os lusos e a vida era áspera, ainda sob o regime feudal. A posição marítima, privilegiada, apontava o comércio e a navegação, despertava a vocação oceânica que seria qualidade de vulto nesse povo e que dificultaria a colonização baseada no uso sistemático das terras que descobriria.

Atirando-se à aventura marítima os portuguêses descobriram o Brasil em 1500. Aqui chegaram dispostos a "levar de volta a Lisboa tudo quanto tivesse valor e pudesse ser carregado", como disse um historiador. Buscavam produtos para seu comércio, ambicionavam encontrar fácil e abundante o ouro e outras preciosidades.

Evidentemente, com tais intenções, com estas características, os portuguêses não pretendiam esforçar-se na utilização sistemática das terras descobertas. Tal como fizeram no Brasil desde o princípio: eximiam-se do trabalho, guardando para si a posição de empresários, e os cargos públicos, atribuindo ao escravo, ameríndio e negro, a execução das demais tarefas.

Mas, a atividade econômica não opera isoladamente. Reflete-se e é refletida, numa interação de fatores, numa extraordinária interdependência, nas atividades políticas, nas atitudes sociais, no comportamento moral. E o conjunto, sofrendo o impacto da ecologia tropical e da miscigenação, molda o homem e suas instituições. Lá, onde antes não se plantava o trigo nem a uva e nem se criava o boi, onde antes era lugar infenso ao branco civilizado, nasceu uma poderosa nação brasileira, ainda hoje ostentando marcas recebidas no longínquo século XVI.

Os navegadores portuguêses encontraram uma grande área de terras tropicais habitadas por uma população esparsa e ainda na idade da pedra. Nenhuma possibilidade imediata para o comércio regular e amplo, como na Índia. Difícil, demorado, oneroso seria instalar aqui uma entidade econômica para resultados valiosos.

As ameaças da concorrência de outros povos navegadores, a esperança na mineração, animaram os lusos à colonização. Ainda assim, é de 1534 a criação das capitâncias hereditárias, cuja extinção se verificou em 1549 com a vinda do primeiro governador-geral.

Donatários e governadores traziam recomendações especiais sobre os problemas da agricultura. A princípio, porém, só se aproveitaram do extrativismo, a cata, pura e simples, do que a natureza produzia e oferecia.

Depois do açúcar, cuja procura nos mercados europeus crescia sem medida e do qual os portuguêses fizeram um verdadeiro monopólio, seguiram-se o algodão e o tabaco.

O prestígio social e político do senhor de engenho, do chefe da família patriarcal criou forte, rica e poderosa classe rural. Bem mais tarde o primado do café amplia a posição da gente rural.

A vida política e econômica do Brasil tem feição nítidamente agrária que, apesar do ciclo da mineração, caracterizou o progresso da colônia e sustentou o Império. Este foi derrubado quando a Abolição tirou ao empresário agrícola a mão-de-obra escrava.

A estrutura agrária que se firmou no Brasil, entretanto precisava ter um fundo auto-suficiente, dada a distância da metrópole, as dificuldades dos transportes e o progresso da própria população.

Por isso as propriedades agrícolas se formaram em economia fechada, verdadeiros núcleos populacionais auto-abastecidos e cujas relações com os centros urbanos eram raras e difíceis. Cada fazenda procurava produzir tudo que necessitava para alimentar, vestir e abrigar sua gente. Iam à cidade comprar apenas *pólvora e sal*.

Assim surgia a indústria doméstica a qual a Corte tomava medidas excepcionais para impedir. Esta é uma das razões de nos faltar o artesanato e a tradição profissional, o que prejudica fundamentalmente nosso progresso geral e nossa industrialização. Para avaliar este fato basta comparar os problemas industriais e os rurais em certas micro-economias do sul do país.

Cumpre notar, todavia, que esta agricultura de subsistência era relegada a plano inferior porque também as naus, que daqui deveriam partir carregadas de produtos brasileiros, vinham cheias de produtos sem os quais a vida do reino seria difícil e acabaria igual à do ameríndio. Muito e de tudo deveriam importar para poder exportar, pois, além de tudo, os barcos não podiam navegar vazios.

Fixados estes quatro itens, já poderemos delinear a estrutura agrária brasileira em períodos:

- a) pré-cabraliana ou pré-colonial;
- b) colonial;
- c) de independência econômica;
- d) contemporâneo; e
- e) futuro.

O período pré-colonial se caracteriza pela agricultura ameríndia. Era predatória, rudimentar; não tinham propriamente ferramentas, pois não conheciam o ferro.

A fogo limpavam o terreno e nêle as mulheres deixavam as poucas sementes que desejavam reproduzir.

O período colonial nos mostra o branco em ambiente ecológico completamente diverso do originário. O trópico desconhecido, cheio de mistérios, de incógnitas, situado lá onde se supunha que o homem não poderia viver.

E' claro que o uso da terra deveria seguir um método apropriado, mas, quem o conhecia?

Só o tempo e a associação das três diversíssimas culturas poderia criar a técnica desejada; da agricultura portuguesa, junto à ameríndia e à negra, resultaram a arte e o ofício rural no trópico.

À rotina, à lentidão, que caracterizam o progresso agrícola, junta-se o ínfimo nível técnico dos novos agricultores tropicais. O regime imposto pela metrópole agravará a situação por que objetiva isolar o Brasil, impedir que ele se torne maior que o pequeno reino europeu, e, ainda mais, seja ambicionado pelos seus concorrentes.

Caracteriza-se este período por empresas onde um fazendeiro branco e muitos escravos movimentam uma grande unidade produtora.

Era a empresa do colono branco dominando o ameríndio e o negro e dirigida com um acentuado cunho mercantil, imediatista, para atender às solicitações do mercado exportador.

Tais empresas se organizavam para produzir tabaco, açúcar; mais tarde outras surgiram para explorar ouro e diamantes, com a mesma estrutura. Outras, mais tarde ainda, vieram a explorar algodão, café, porém, visando ao comércio com o exterior.

Foi assim que se estruturou a vida econômica nacional durante três séculos: XVI — XVII — XVIII.

Começou a mudar pouco antes da vinda de D. João VI, quando realmente se iniciou o período de independência econômica, diferente do de independência política.

Ao impulso da presença do rei luso cresceram também as aspirações dos brasileiros, já conscientes do seu valor e da sua força econômica.

Com a independência política, no primeiro quartel do século XIX, acelera-se o progresso nacional, livre da pressão da metrópole, e o seu mercado interno já faz sentir sua capacidade.

O sentido da grande lavoura, todavia, se acentua com a ajuda do café. Mas a Abolição refletirá pesadamente sobre a agricultura, e o golpe é tão profundo que a estrutura política mudou; veio a República.

Uma consequência característica da conjuntura brasileira é a propriedade monocultora trabalhada por escravos. Extinta a servidão manteve-se

essa estrutura, agora baseada no braço livre, de liberdade mais teórica que prática. Aqui é substancial a presença do imigrante assalariado, concorrendo para a mudança desse panorama.

Uma vez que a terra que se buscava apropriar era abundante e fácil, outro não poderia ter sido o sentido de seu uso. Por isso monocultura, grande propriedade, escravo, serão por muito tempo o fundamento da economia rural brasileira. Ele se repete na pecuária e funciona semelhantemente na mineração.

Depois da Abolição, do Império e da República, entretanto, pouco muda o sentido da economia rural, pois continuamos simples fornecedores do comércio internacional, e, assim sujeitos às oscilações de sua conjuntura.

Nem mesmo o fator trabalho mudou muito: o trabalhador rural de hoje, embora livre, tem uma situação miserável, talvez até mais precária que a do escravo.

Quando a conjuntura internacional impõe, a economia brasileira improvisa com incrível rapidez: organiza, investe, movimenta, até o esgotamento da fonte ou do mercado; até a mudança da conjuntura ou a vitória de algum concorrente.

O processo da nossa independência econômica, todavia, ainda está em marcha, está em transformação ativa, apesar de moderna. As duas grandes guerras e os progressos da ciência pouco refletiram na agricultura brasileira no sentido do seu aperfeiçoamento. Bem pouco melhorou o nível técnico do empresário e ainda mantemos, em grande parte, a agricultura separada da pecuária.

Nesta fase moderna, atual, começa, todavia, outro sentido para a agricultura brasileira. Relembremos que, no início deste trabalho, nos referimos a uma vocação oceânica dos lusos do século XVI. Vejamos agora, onde ela ainda se reflete em pleno século XX.

Numa de suas obras, Caio Prado Júnior distingue duas agriculturas brasileiras: uma grande lavoura de exportação e uma lavoura de subsistência. Passados quatro séculos ainda nos comportamos do mesmo modo: cuidamos zelosamente da produção para o mercado externo e quase esquecemos o mercado interno.

E' certo, e continuamos com o autor referido, que entre as duas agriculturas existe um espaço comum, porque produtos exportados são procurados também pelo mercado interno, e produtos de uso local são também exportados. A linha divisória está na proporção das quantidades levadas ao mercado e no fundamento ou objetivo da produção.

Os reflexos econômicos estão à vista: é a lavoura de exportação que nos fornece divisas. O poder aquisitivo internacional da economia brasileira depende dessa agricultura exportadora: café, algodão, cacau, cítricos e pouco mais. E' em torno dela que gira — na realidade — a política cambial.

A infra-estrutura da economia brasileira tem base na agricultura e na pecuária, e é à custa destas atividades que o país se mantém, cresce, enriquece e se industrializa.

Tal como na colônia lusa, o Brasil de hoje organiza sua vida interna em função do comércio exportador. Se muito vendemos, se há facilidades de câmbio, também muito compramos e o equilíbrio interno segue essas oscilações e o papel principal cabe à exploração da terra.

Há que perguntar se o andamento da nossa economia depende de crises propriamente ditas, cu é conseqüência de uma economia ou de uma economia em crescimento. Responde-se: ambas as causas e muitas outras mais que foram particularmente a conjuntura brasileira.

Há, ainda, outros fatores a notar: de 1930 para cá o padrão de vida do brasileiro mudou, embora, em parte, à custa das inflações da moeda, do crédito e dos salários. Também as populações — por força dessa elevação — além de crescerem urbanizaram-se; conseqüentemente, passaram a consumir mais e variado, como se comprova com o crescimento quantitativo e qualitativo do mercado interno.

Desta premissa cabe deduzir que a dicotomia da agricultura, antes mencionada, tende a fazer crescer aquélle terreno comum de que nos falou Prado Júnior: entre agricultura exportadora e lavoura de subsistência, apesar da distinção clara, há um terreno comum em franco crescimento. *Esta é uma das características mais vivas e mais profundas dos problemas rurais contemporâneos.*

Outra peculiaridade dos problemas rurais contemporâneos deve ser vista através do nível de preços. Como se sabe, a desvantagem está para o agricultor que, não alcançando recompensa animadora, não procura novas técnicas, enquanto outras atividades lhe fazem crescente concorrência.

Segundo dados da análise macro-econômica do nosso desenvolvimento no período 1934-1954 (conforme estudos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, da CEPAL e da Fundação Getúlio Vargas), a produção agrícola evoluiu de 100 para 140,7, enquanto a industrial subiu de 100 para 284,5.

Ainda fazendo 1939 igual a 100, os preços em 1954 foram: nível geral de preços no país, 505,0; produção agrícola no mercado interno, 601,0; e produção agrícola no mercado externo, 938,0.

*Problemas atuais do agricultor brasileiro* — São muitos e graves; apontaremos apenas alguns gerais e mais importantes.

As nossas estatísticas mostram um crescimento acentuado do consumo, enquanto a produção agrícola não aumenta na mesma velocidade.

O rendimento por hectare é, em geral, baixo, tendo oscilado muito pouco. Produzimos pouco por unidade de área e por trabalhador rural. Daí uma produção relativamente mais cara.

Obtida a produção, deverá ser vendida, sendo a segunda ação mais difícil que a primeira. E' que, sendo muitos agricultores a oferecer produtos a poucos

compradores, evidentemente os preços baixam quando a produção está sendo oferecida pelo agricultor e se elevam quando o agricultor não tem mais o que vender, encarecendo o produto a caminho do consumidor, ainda em mãos de intermediários.

Os intermediários têm a seu favor os juros altos do dinheiro, que dificultam os empréstimos, pois ainda somos quase capitalistas em relação à agricultura. Deficiências do serviço bancário, desarticulação dos transportes e monopólio das usinas de beneficiamento colocam o agricultor inteiramente a mercê do intermediário, como está o consumidor, também.

Resultado: no campo, paga-se pouco ao produtor que, com esse pouco, deverá comprar caro o que precisa. Daí lhe faltaram recursos para aperfeiçoar sua técnica, o que não interessa ao mercado, cuja estrutura atual não é remuneradora para o produtor.

Em consequência: nas cidades sobe o custo da vida e no campo não há progresso.

Como corrigir tal situação? A disparidade dos preços no mercado interno — o cruzeiro do agricultor tem valor diferente se ele estiver comprando ou vendendo — é um verdadeiro sacrifício para o agricultor e está exaurindo a economia nacional. Há uma verdadeira perda de substância. Para solucionar o impasse deveremos levar ao agricultor medidas que:

- 1.º) melhorem as práticas agrícolas, através da assistência técnica e financeira aos agricultores;
- 2.º) garantam os preços no mercado interno para reduzir a disparidade prejudicial ao agricultor e ao consumidor; e
- 3.º) melhorem a estrutura do mercado, tornando mais racional a comercialização dos produtos agrícolas.

## *A Elevação da Percentagem do Excesso da Arrecadação Estadual e as Necessidades Municipais*

(Notas à margem do projeto Lot Neto)

A. DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos  
Municípios)

O Estado Federal estabelece ao discriminar competências, ao lado da União Soberana, a autonomia dos Estados e Municípios. Essa autonomia, evidentemente, nos países pobres como o nosso, não impede, antes estimula e exige um regime de cooperação entre os três níveis da federação. Considerando essa possibilidade de natureza constitucional, pode-se desde logo aquilatar da oportunidade do Projeto de lei n.º 373, de 1955, de autoria do Deputado Domingos Lot Neto, e que dispõe, que a percentagem do excesso da arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, sobre o total da receita municipal de qualquer natureza, que o Estado entregará anualmente a cada Município, exceto o da Capital, nos termos das leis n.º 589, de 31 de dezembro de 1949, e 2063, de 24 de dezembro de 1952, — será de 50% (cinquenta por cento) a partir de 1.º de janeiro de 1957.

Além dos pressupostos doutrinários que legitimam o projeto convém acen-tuar, ele está fortemente ancorado na Constituição Estadual, cujo artigo 67 estabelece expressamente: "Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, exceder em Município que não seja o da Capital o total da receita municipal de qualquer natureza, o Estado atribuir-lhe-á anualmente de trinta a cinqüenta por cento do excesso arrecadado." Este artigo foi regulamentado pela lei n.º 589, que fixou a percentagem do excesso de arrecadação no mínimo permitido pela Constituição Estadual, isto é, em 30%. Porém, o dispositivo constitucional deu ao legislador inteiro arbítrio para fixar a taxa percentual, desde que observados os seus limites mínimo e máximo. Dessa faculdade se utilizou o autor do Projeto em aprêço, concebendo-o dentro das limitações constitucionais, e em coerência com o espírito municipalista que vem modificando a discriminação financeira a partir de 1946.

O projeto, aprovado pela Assembléia Legislativa, apesar da sua impor-tância inavaliável não mereceu a aprovação do Governador do Estado, que lhe opôs veto total. Entre as razões de voto, (1) invoca-se a de que o projeto viria perturbar gravemente as finanças do Estado em processo de recupera-

(1) in "Diário Oficial do Estado de São Paulo", de 5 de janeiro de 1956.

ção adiantada, insuficientes ainda diante dos penosos encargos de planejamento administrativo que abrange inúmeras obras de interesse especificamente municipal. Essas razões podem ser respeitáveis, mas apenas significam um episódio na administração, e de modo algum poderão impedir o curso de uma medida destinada a transformar profundamente a política municipal, constitucionalmente legítima, como a consubstanciada no projeto de lei 373.

A carência de verbas em que vivem os Municípios é um fato incontestável. Tanto assim que as justificativas da campanha municipalista que se desencadeou no Brasil, a partir de 1946, assentam na análise do problema da desigual repartição das rendas entre os três níveis de governo.

Ao lado de uma melhor discriminação de competência, possível em ampla reforma constitucional, os Congressos Nacionais de Municípios vem recomendando medidas financeiras de grande repercussão administrativa, para que melhor sejam assistidos os Municípios. Assim, nas Cartas de São Vicente e São Lourenço, entre as principais reivindicações aprovadas pelas comissões técnicas se estabeleceram estas: (2)

- Transferência imediata para os Municípios do Impôsto Territorial Rural e 10% do Impôsto de Consumo.
- Entrega aos Municípios pelo menos de metade da cota de 60% do Fundo Rodoviário Nacional, que cabe aos Estados.
- Reforma do Artigo 15, item IV, da Constituição Federal, elevando-se para 20% a cota do Impôsto de Renda atribuída aos Municípios.
- Percepção de quarenta por cento no mínimo do total das rendas públicas arrecadadas no país, dentro de prazo razoável e progressivamente, quer mediante outorga de novos tributos, quer pela maior participação das rendas federais e estaduais.”

Vê-se pelos itens citados, como nêles perfeitamente se integra o projeto de lei 373, que visa fortalecer o regime cooperativo do Estado para com os Municípios. Com a rejeição do voto, e consequente restauração do projeto terão os Municípios um meio considerável para coordenar as atividades administrativas em regime de planificação integral. Pois, a situação em que se encontram mal lhes permite acudir às exigências de rotina, executando, às mais das vezes, um programa precário realmente pouco digno do progresso econômico de São Paulo. Um vasto campo de ação própria está à espera de um impulso decisivo. E o Estado bem poderá ser o propulsor dessas atividades vitais, capacitando o Município para o desempenho da dinâmica administrativa.

Recordemos algumas iniciativas de competência local, perfeitamente realizáveis tendo em vista a metodologia adequada da planificação, mas que exigem investimentos que exorbitam das possibilidades atuais das Prefeituras.

(2) “in” *Carta Municipalista de São Vicente*, edição do D.A.S.P. Rio, 1953, e *Carta de São Lourenço*, Separata da “Revista Brasileira dos Municípios”, n.º 26, Rio de Janeiro, 1954.

Enumeremo-las:

- Reorganização geral e racional dos serviços públicos municipais, com o fim de aumentar-lhes a eficiência e o rendimento;
- Criação de serviços de assistência rural;
- Criação de serviços de assistência social;
- Cooperação nos planos de assistência ao menor abandonado;
- Concessão de bolsas de estudos para formação de enfermeiros especializados, para organizar e dirigir onde não exista assistência médica, enfermarias-modélo, com salas destinadas a serviços de pronto socorro;
- Extinção de favelas, mocambos e cortiços, como meio de combate à mortalidade infantil, à delinquência e ao analfabetismo;
- Constituição de um fundo para fins de financiamento dos serviços sociais;
- Auxílio para construção de habitações urbanas e rurais próprias;
- Construção de parques infantis e bibliotecas;
- Instalação de escolas móveis, para alfabetização dos habitantes das zonas rurais;
- Criação de escolas típicas rurais, com sentido profissional, para adolescentes alfabetizados, destinadas a preparar o homem do campo para os encargos da mecanização da lavoura e da agricultura racional;
- Criação de Serviços ou Departamentos de Defesa Vegetal e Animal, bem como a instalação de colônias típicas, granjas ou fazendas-modélo;
- Instalação de cooperativas de crédito, consumo e distribuição, facilitando, por todos os meios disponíveis, o seu funcionamento;
- Constituição de sociedades de economia mista para obtenção do capital necessário à exploração da energia elétrica;
- Organização de serviços volantes de cinema educativo e recreativo para a zona rural, bem como criação de postos volantes de saúde, os quais visitariam as sedes distritais e núcleos de regular densidade demográfica;
- Recuperação social do colono, através de hospitais regionais e postos agro-pecuários;
- Delimitação, em cada Município, da zona destinada à criação, a fim de evitar-se a transformação de zona de lavoura em zona de pastagem, o que vem constituindo forte fator de êxodo rural.
- Elaboração de planos racionais de aproveitamento de recursos hidro-minerais;
- Elaboração de plano Diretor, compreendendo além dos estudos sobre o território, o planejamento de urbanismo da sede e povoados;
- Execução de estudos e levantamentos rigorosos como preliminar básica às providências para a melhoria do padrão de vida das populações, e ainda

estudos pertinentes à exploração, aproveitamento, conservação e fomento da produção agrícola e industrial. Eis aí um vasto campo de atividades que indicam as tarefas locais peculiares.

Mas o desenvolvimento delas torna-se quase impossível diante da atual falta de recursos. Ora, é certo que à Constituição Estadual cabe proceder à discriminação das rendas em estaduais e municipais, porém, a liberdade da discriminação só é admissível a favor dos Municípios. Não se pode alterar o que está expresso no Artigo 20 da Constituição Federal: o Estado só pode manter o *status quo* ou *conceber mais*. Essa a perspectiva que abriu ao reerguimento dos municípios paulistas a Constituição Estadual. O projeto Lot Neto, uma vez convertido em lei, será fator de reajustamento dos municípios, que, assim habilitados financeiramente, poderão enfrentar por si próprios os seus complexos problemas de desenvolvimento. E, a Assembléia Legislativa compensará, aprovando a importante iniciativa, o irregular pagamento das cotas anteriores e a indiferença do Estado mais rico da Federação, que ainda não sistematizou, em plano específico, a assistência técnica aos seus Municípios. (3)

(3) No item 33, da página 28 da *Carta de São Vicente* se estabeleceu como assunto relevante da competência dos governos estaduais — *a organização de planos quadriennais de assistência aos Municípios*. Os projetos paulistas criando a cadeira de Direito Municipal e a Secretaria do Interior, jazem esquecidos.

## *Problemas do Município de Ourinhos (\*)*

*(Sugestões para um planejamento racional da Administração Municipal)*

FREI BENEVENUTO DE SANTA CRUZ O. P.

(Diretor Técnico de SAGMACS (Departamento de Pesquisas de Economia e Humanismo)

### INTRODUÇÃO

ENTRE as causas que mais contribuem para que as coletividades locais, regionais ou nacionais — não consigam atingir o grau de desenvolvimento e civilização que os meios e instrumentos técnicos de que dispomos lhes poderiam proporcionar, podemos afirmar que a principal e mais fundamental é a solução empírica, desordenada e imediatista que se dá aos problemas administrativos.

A coletividade municipal, entre nós como na grande maioria dos países do mundo, sofre desse mal. Um grande passo já se pode, no entanto, verificar com a atenção que vem sendo dada no Brasil, aos problemas municipais através de publicações, congressos e experiências concretas, escassas ainda mas comprovantes, tentadas por um ou outro município. Mas a verdade é que estamos ainda muito longe de poder contar no ativo da vida municipal com o exemplo de medidas práticas aplicadas com perseverança e continuidade.

O que mais caracteriza, com efeito, a administração improvisada, aplicada apenas a resolver isoladamente o problema do momento, é a falta de continuidade. Resultam ainda da improvisação, dois males de graves consequências para o bem comum da coletividade: o custo dos serviços e a ausência do que se poderia chamar de seriação de urgência para a solução dos problemas. Pouco conhecidas em suas causas, não relacionadas com a complexidade dos problemas gerais, muitos desses problemas são resolvidos como se fossem um detalhe, sem entrosamento com fatos ou situações anteriores, ou ainda sem previsão de suas consequências remotas ou futuras. Pode-se chegar, então, a verificar que todo um orçamento municipal foi aplicado durante um ou vários anos sem que os problemas fundamentais da estrutura do município tenham sido nem resolvidos nem atacados ou encaminhados para as soluções certas,

(\*) Este trabalho foi elaborado com a colaboração do Prof. DELORENZO NETO — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios.

e em consequência, sem que o nível de vida total da população se tenha beneficiado, pois as necessidades reais da população foram sacrificadas a soluções parciais, e medidas superficiais.

Não é necessária uma longa argumentação para que se compreenda sei impossível, no plano que nos interessa aqui, plano municipal, administrar sem planejar, sem ordenar e equacionar problemas, recursos e soluções.

A idéia de planejamento estão intimamente ligados dois conceitos fundamentais.

O primeiro, é o conceito da ordem, pois planejar é ordenar segundo a razão, é dispor metódicamente e orgânicamente os detalhes, os meios, os recursos, no menor tempo possível e do modo menos oneroso, ao bem estar da população. Daí a necessidade, para que as soluções sejam racionais e não simplesmente sentimentais ou de oportunidade, de conhecer a fundo, através, de análises metódica e permanentes, a totalidade dos problemas da população. Nesse sentido, a ordenação racional do plano de administração, ou o planejamento cede-se à improvisação.

O segundo, é a afirmação moral de profundas consequências político-administrativas, de que as exigências do bem comum, do bem coletivo ou do bem público são superiores às conveniências ou interesses particulares ou privados.

No primeiro caso, queremos afirmar a importância de um tratamento técnico adequado para problemas que, sua natureza, são complexos, exigindo para sua pronta e adequada solução, órgãos e departamentos de estudos, de levantamentos e análises sociais e econômicas que deverão fazer parte integrante e indispensável do aparelho administrativo municipal. Necessário para os estudos preliminares e preparatórios dos planos, esses órgãos devem acompanhar a execução e as modificações indicadas pelas novas situações, os imprevistos, etc. É importante que na vida municipal, órgãos dessa natureza cheguem a ter função eficiente e prática, exercendo tarefa consultiva, determinada e sancionada por lei, de modo a assegurar aos atos administrativos executivos ou legislativos, caráter objetivo, exatamente adequado à realidade.

Mas não menos importante é a segunda exigência do conceito de planejamento, que na prática pode ser concretizada pela participação das diversas classes sociais nos órgãos acima referidos através dos representantes de suas associações profissionais, culturais, etc.

Essa representação da coletividade na discussão e orientação dos problemas do município e da cidade é de grande importância e é, assim o ensinam todas as experiências mundiais hoje conhecidas, uma das condições para o pleno êxito de elaboração e execução de um planejamento.

E' através dessa participação que uma população tem a possibilidade de tomar conhecimento prático da primazia do interesse coletivo sobre o interesse privado e da importância e das consequências dessa primazia. A não ser assim, dificilmente se conseguirá dar um sentido prático ao espírito cívico da população, que terá que vencer sua tendência ao individualismo, à ojeriza

com que encara as iniciativas do poder público quando este entende regular e ordenar a vida coletiva. A pesquisa que fizemos sobre os níveis de vida de sessenta e cinco municípios do Estado de São Paulo revela, justamente, como um fato dominante e que não sofre exceção, uma acentuada falta de interesse comunitário, que se traduz pela escassa vitalidade da vida municipal em seu conjunto. Daí a insistência com que aconselhamos a criação de um *Conselho ou Comissão Municipal de Planejamento*, importante não só no tocante aos problemas gerais do desenvolvimento do município, mas também, como é o caso de Ourinhos, para garantia do plano urbanismo da cidade-séde.

Finalmente, trata-se de medida indispensável para o que se poderia chamar, no plano técnico, cultural e político, a *aprendizagem democrática*, habilitando as pessoas responsáveis pela vida social local ao exame concreto, em comum, dos problemas a resolver, e preparando-as, na escola da experiência, para os postos de dirigentes que ocupam ou ocuparão no setor público, quer seja no plano local (municipal) quer seja nos planos mais amplos, estadual ou nacional.

No Brasil, várias são as dificuldades com que se defronta um município para a organização e o planejamento satisfatórios de seus problemas. Ocorre, em primeiro plano, a necessidade de ter que resolver sózinho, no âmbito restrito de seu próprio território, seus problemas de desenvolvimento, na impossibilidades em que se acham de se integrarem no conjunto mais amplo de planos nacionais, estaduais ou regionais, inexistentes atualmente. De fato, um município está enquadrado numa região, num Estado, na Nação. Muitos de seus problemas dependem da solução de problemas mais amplos a serem resolvidos já pela complexidade dêles, já pelos estudos e levantamentos e pelos recursos exigidos no plano da região, do Estado ou da Nação.

Seria um êrro, no entanto, pensar que na impossibilidade de inserção imediata em planejamento de conjuntos mais amplos, o município se deva abster de procurar resolver seus problemas de organização e planejamento na âmbito restrito de seu território. Assim, é que, para fugir a esse êrro, o executivo municipal de Ourinhos, durante a administração do Prefeito Domingos Camerlingo Caló, resolveu dar início ao exame de todos êsses problemas.

Tal resolução traduz, a nosso ver, preocupação muito acertada, pois achamos que a objeção acima referida, longe de convidar a inação, deve levar, com mais força ainda, à decisão de realizar aquilo que, de fato, se manifesta possível: na falta de um planejamento regional pode e deve o município dar maior eficiência a seus problemas administrativos, ordenando-os sistemáticamente e estabelecendo um plano que resolva, dentro de suas possibilidades financeiras, e no menor tempo possível, graças às medidas de prioridade e de urgência, as principais necessidades, indicadas pelos levantamentos realizados.

Diríamos mesmo que, tanto a falta de planejamento regional ou estadual quanto o atual e incoerente regime discriminatório de rendas aos Municípios, Estado e União, são razões que praticamente deveriam obrigar os municípios

a procederem com urgência à planificação de suas próprias administrações. Neste caso particular, como em regra geral, a carência deve redundar em maior rigor na aplicação dos orçamentos, em maior sistematização no programa de trabalhos, em suma, na maior aplicação em planejar e aplicar implacavelmente o plano. Pois o desperdício de energias e de recursos, grave em regime de abundância, pode tornar-se criminoso e estagnante em regime de carência, como é o caso dos municípios brasileiros.

Não se avalia facilmente a importância que decisões como a tomada pelo município de Ourinhos podem ter para exemplo e incentivo. Da aplicação criteriosa e perseverante das medidas iniciadas nasce o que poderíamos chamar o *poder contagiente da idéia*. Outros municípios seguirão o caminho aqui experimentado. Já será um efeito apreciável. Mas é permitido olhar mais longe e pensar, por exemplo, na idéia de "agrupamento de municípios", prevista pela Constituição de 1937 (artigo 29), e retomada nas Constituições Estaduais vigentes, em especial na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 74: — "Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum."

Parece-nos, igualmente, que o melhor caminho para fugir aos erros e inconvenientes da excessiva centralização de serviços por parte da União e dos Estados, é o vigor de iniciativas municipais, ampliando e aperfeiçoando serviços locais, tirando assim as consequências máximas do que assegura o artigo 28, parágrafo II, alínea b, da Constituição Federal de 1946, como um dos preparativos de autonomia municipal:

"A autonomia municipal será assegurada:

.....  
II — pela administração própria, no que concerne ao seu particular interesse, e, especialmente:

- a) à decretação e arrecadação dos títulos e impostos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
- b) à organização dos serviços públicos locais."

A idéia enquadra-se nas normas legítimas da atual autonomia dos municípios e poderá ser o início de autênticos pequenos planos regionais para a solução conjunta de problemas comuns a diversos municípios da mesma zona ou região, através de convênios intermunicipais; cuja celebração é da competência indiscutível das Câmaras Municipais.

Na realidade, pois, não é utópico que o município enfrente, dentro de seus limites técnicos e orçamentários um programa visando romper com as normas habituais e rotineiras e estabelecer um plano inteiramente renovado de vida administrativa.

Uma medida preliminar se impõe, já acertadamente adotada por Ourinhos: — revisão de seu sistema tributário, adaptando-o à atual conjuntura econômica e compreendido numa só lei que é o Código Municipal (Lei n.º 168, de 3 de dezembro de 1952).

Mas é necessário que o município, através de um estudo técnico, proceda num lapso de tempo a determinar, à revisão da referida tributação, para que não se torne indefenidamente, caduca, assim como pense, em função de determinada obra importante ou vultuosa, em criar taxas especiais. Longe de parecer impopular ou contra indicada, tal medida será bem compreendida e aceita se fôr apresentada à população com a justificativa de estudos técnicamente elaborados, dos quais a população tomará conhecimento através de seus representantes no Conselho de Planejamento.

A verba especial de *Planificação Municipal* Cr\$ 893.000,00 na Despesa do Orçamento de 1953, quando aparece pela primeira vez, cf. também na Receita: contribuição para a Planificação Municipal: 10% sobre a soma total dos tributos pagos anualmente: — Código Municipal, art. 857, item X, já é um grande progresso nesse sentido, revelando a preocupação de dar ao orçamento um cunho programático, ao invés de uma simples relação de receitas e despesas, aplicadas esparsamente, sem coerência, sem sistematização.

Nos orçamentos de 1954, 1955 e 1956, em obediência ao disposto no art. 860 do Código Municipal, a verba especial de Planificação Municipal é de respectivamente, Cr\$ 800.000,00, Cr\$ 900.000,00 e Cr\$ 900.000,00. (1)

A existência de tal especificação orçamentária deve chamar a atenção para um ponto capital de planejamento municipal: desde que a improvisação é substituída pela administração planificada uma objeção pode surgir. E' a crítica a verbas relativamente volumosas para as obras que talvez não apareçam imediatamente, como por exemplo, no caso do plano de urbanismo.

Não é difícil, porém, encontrar a resposta: — é que a função do plano é executar tarefas com ordem, muitas delas para efeitos a longo prazo, a medida tomada no presente sendo a condição para que posteriormente medidas de circunstância não comprometam o efeito estudado e pré-estabelecido. Prever sendo a finalidade do plano, o sentido econômico das despesas não deve ser avaliado no momento em que são realizadas, mas sim em previsão do efeito. Mais caro, resultaria, pelo contrário, não indicar no momento oportuno as obras indicadas pelo plano, o que acarreta para o serviço público custos excessivos para as chamadas obras de emergência.

A precariedade das rendas atribuídas ao município leva-o, sem dúvida, a renunciar ao desempenho de um grande número de funções que pela própria natureza lhe são próprias, ou que se tornam afetas a ele supletivamente, isto é, como consequência da impossibilidade de serem exercidos por serviços excessivamente centralizados e distantes dos problemas locais.

Não é contestável, por outro lado, que a rotina da administração municipal contribui para que de modo geral não exista uma viva consciência e conceituação das insubstituíveis funções especificamente municipais, isto é, de encargos e serviços que por sua própria natureza são da competência im-

---

(1) Para maior esclarecimento consultar *A Planificação Municipal de Ourinhos*, de DELORENZO NETO, Rio — D.A.S.P., 1954).

diata do município. E' pois capital que o município se desempenhe destas funções: — elas serão, de modo insubstituível, a garantia da vitalidade municipal.

Para bem desempenhá-las, pode, legítimamente, o município recorrer a subvenções ou a convênios com os governos estadual e federal, tendo a preocupação de evitar paralelismo de serviços e despesas. Mas o importante é não negligenciá-las, nem sob o pretexto de escassez orçamentárias, nem sob o pretexto de que tal serviço deve ser garantido pelo Estado ou a União. E' preciso ir mais longe e afirmar que o Município só não deverá se desincumbrir das funções que são constitucionalmente privativas do Estado ou da União, pelo menos no tocante a êsses casos é importante que o município através de sua competência em equacionar e formular os problemas que se verificam em seu território, possa aparelhar-se para exigir melhor organização e rendimento dos referidos serviços, o que acontecerá na medida em que a consciência da vida municipal e a reação da população forem mais exigentes. Um exemplo sugestivo, a esse respeito, é o papel que pode caber ao município na aplicação do Código Florestal, do Código de Caça e Pesca, etc.

Na realidade, em virtude da proximidade local, só a administração municipal está capacitada para conhecer de modo satisfatório os problemas e necessidades da população, devendo para isso romper com as rotinas administrativas e estudar sistemáticamente essas necessidades, de tal como que conhecendo de modo imediato as necessidades econômicas, sociais, sanitárias, culturais da população possa satisfazê-las concretamente, atacando o mal em suas causas, determinando as prioridades para a solução dos problemas.

Em conclusão de tudo o que foi exposto, uma medida se impõe para a boa planificação da administração municipal e para que, de fato, o município se capacite a desempenhar com competência técnica e em caráter institucional a prestação de serviços públicos de primeira necessidade, visando à elevação do nível global da vida de toda sua população.

Essa medida consiste na criação, por lei, de um Departamento, Serviço, ou Seção Especializada de Estudos e Planejamentos, que teria as seguintes funções:

- estudo sistemático dos problemas gerais do desenvolvimento do Município;
- estudo dos problemas e necessidades de:
  - saúde, higiene, serviço social;
  - instrução, em seus diversos planos:
    - doméstico, primário, ginásial, profissional;
- estudo dos problemas industriais;
- estudo dos problemas agrícolas e, de modo todo particular, o problema da reserva de área próxima a sede para a pequena agricultura destinada ao abastecimento da cidade;

— garantir a execução do plano de urbanismo, tendo em vista as modificações exigidas pelo crescimento da cidade e os recursos disponíveis;

— estudar a distribuição anual da verba orçamentária prevista para a Planificação Municipal.

#### NOTA COMPLEMENTAR

Na conclusão, referimo-nos a Departamento, Serviço ou Seção, ao recomendar a criação de um órgão especializado de Estudos e Planejamentos, tendo em vista o tipo de estrutura que possa apresentar o município: — assim a Seção será suficiente nos municípios pequenos de população inferior a 30.000 habitantes; quando a estrutura administrativa fôr mais diferenciada em face da complexidade dos problemas da população será necessária a organização de um Serviço; o Departamento seria então o tipo preferível para melhor responder às exigências de uma Prefeitura que tenha de atender a encargos de população superior a 40.000 habitantes. Portanto, a Seção, o Serviço e o Departamento representam graduações na organização do trabalho, em correlação imediata com os problemas da população e os recursos orçamentários. No caso de Ourinhos, a Seção de Estudos e Planejamento deve ser efetivada em ocorrência com a sua estrutura administrativa, aprovada pelo Código Municipal (arts. 611 e 641), com o necessário pessoal técnico, e ainda o Prefeito deverá nomear Comissão Municipal de Planejamento, prevista na Lei de Planificação Municipal (Lei n.º 169, de 3 de dezembro de 1952, art. 30).

Nos termos da conclusão, convém acentuar, recomendamos necessária a organização, ao lado da Seção de Estudos e Planejamento, do Escritório Técnico do Plano, a fim de garantir eficientemente a execução do Plano de Urbanismo. A atribuição dessas funções especializadas a um setor próprio, tem a vantagem de evitar a confusão de tarefas, peculiar aos órgãos administrativos que por vício de empirismo ou rotina pretendem executar a um só tempo objetivos semelhantes, mas na realidade completamente distintos. Assim se procedeu por ocasião da Planificação de Vitória, em 1954, e o Escritório Técnico do Plano aí organizado com grau compatível de descentralização e autonomia técnica e financeira, apresentou os melhores resultados, quer quanto à direção, quer quanto à qualidade dos trabalhos concluídos em prazo relativamente curto.

O Escritório Técnico do Plano será, portanto, para Ourinhos, o que foi para Vitória — o instrumento decisivo que fará passar ao campo da prática administrativa todo o programa elaborado nos anexos dêste estudo, especialmente na Memória justificativa do Plano da Cidade.

Não se trata, é necessário esclarecer, de uma formulação rígida e sim de um esquema que deverá ser revisto periodicamente, de acordo com as etapas do crescimento demográfico reveladas pelos estudos preparatórios do Plano de Urbanismo.

Uma recomendação deve ser feita relativamente ao funcionamento da Seção de Estudos e Planejamento. Habitualmente, por descrença e desilusão, o povo pouco acredita nos estudos feitos pelo poder público nos setores econômicos e social. E isso porque na maioria dos casos não sente finalidade nesses estudos, nem vê resultados tangíveis.

Daí a importância, na experiência de renovação administrativa a ser tentada pelo Município de Ourinhos, da íntima e rigorosa correlação entre *pesquisa, diagnóstico e planejamento*, os quais por sua vez devem terminar — sob pena de se exporem ao descrédito popular — na *intervenção*, segundo a expressão usada no Centro de Economia e Humanismo, isto é, a aplicação prática das medidas verificadas necessárias. O estudo, o remédio, a ordenação das soluções ou planejamento, devem estar, *de fato*, orientados para que o administrador possa *intervir* nos fatos, aplicar medidas, para a transformação das condições materiais de vida e através disso, para a elevação concreta do nível humano de vida da população.

Podemos tirar dessas reflexões três conclusões de igual importância:

1.<sup>º</sup>) a programação das medidas a realizar tem de ser realista, lenta, mas segura e não sujeita a hesitações;

2.<sup>º</sup>) uma perfeita *coordenação* tem de existir entre os diversos grupos: técnico (estudos, planejamento), administrativo (execução de medidas), educativo ou de atividade supletiva (serviço social);

3.<sup>º</sup>) nada se fará sem um esforço pedagógico ou educativo para dar à população a consciência dos problemas, o sentimento de sua identificação à vida municipal e a possibilidade de participar dinamicamente de um modo ou outro, mais ou menos diretamente, da aplicação de medidas para a solução de seus próprios problemas.

## I

### SUGESTÕES PARA O PLANEJAMENTO RACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Município de Ourinhos é tipicamente representativo do ritmo de desenvolvimento do Estado de São Paulo.

Nos fins do século passado, como toda a extensa região de florestas e planaltos do Oeste do Estado, era ainda zona mal conhecida, escapando inteiramente à economia paulista. Rapidamente, porém, transformou-se a região, graças a um dos fenômenos mais importantes da história econômica do século XX: — o pioneirismo paulista, muito bem estudado pelo professor Pierre Monbeig no seu livro: *Pionniers et Planteurs de São Paulo*, que só analisa, aliás, a fase mais recente do fenômeno.

Ourinhos apresenta todas as características dos municípios da zona pioniera e da fase econômica que se iniciou com o avanço do café para as novas terras de florestas derrubadas e com a presença de um elemento humano novo, o colono italiano: rápida ocupação da terra, predominância da monocultura (café, algodão), rápido crescimento demográfico, e, em consequência, rápida integração da zona na vida econômica do Estado.

Situado na zona onde se processou a primeira fase do movimento pionero, Ourinhos era um pequeno povoado em 1906, e foi crescendo ràpidamente; em 1912 o pôsto da Estrada de Ferro Scrocabana (que existia desde 1908) foi elevado à categoria de Estação. Inicialmente distrito do Município de Salto Grande do Paranapanema (Lei Estadual n.º 1.484 de 12-12-1915) foi elevado à categoria de Município em 1918 (Lei Estadual n.º 1.618, de 13-12-1918).

Com 13.123 habitantes em 1940, 21.512 em 1950, a população do Município pode ser estimada em mais de 25.000 habitantes para 1955, o que corresponde a um aumento de quase 60%. Sem dúvida, esse ritmo de crescimento permanecerá o mesmo nos próximos anos, e tenderá a aumentar com a provável instalação de novas indústrias no Município. As hipóteses prováveis de crescimento para a sede poderão ser encontradas na memória justificativa que acompanham o Plano de Urbanismo da Cidade. Como se sabe, o crescimento da população urbana sempre é mais rápido e quantitativamente mais importante que o da população rural.

## II

### PROBLEMAS E RUMOS DE SOLUÇÕES

Encontramos aqui as características gerais do desbravamento da zona pionera.

Esquecendo-se das particularidades próprias aos solos tropicais, a agricultura intensivamente praticada, sem atender às precauções empregadas pelos povos de longa tradição agrícola, cedo esgotou os solos, exaurindo-os e expondo-os particularmente ao trabalho acelerado da erosão.

Apresenta-se assim, desde logo, uma tarefa a que não se pode esquivar a administração municipal: — criar um Setor rural na Seção de Estudos e Planejamento a que se refere a nota preliminar da Introdução, destinado principalmente a esclarecer o pequeno agricultor e fornecer-lhe os meios de conservar ou recuperar a fertilidade da terra, suscitar a preocupação da seleção de rebanhos e sementes, bem como incentivar uma maior produtividade da terra, através do uso racional de fertilizantes, a fim de aumentar o rendimento agrícola sem desgaste excessivo do solo.

Outro fato importante a ser considerado é a grande dispersão da população rural, decorrência do regime da propriedade (2). Essa dispersão da

(2) A dispersão da população rural do Município provém de dois fatôres principais:

a) grande número de pequenas propriedades (422 propriedades de 1 a 50 ha. e 29 de 50 a 100 ha.);

b) as grandes propriedades de mais de 500 ha. (4 propriedades de 500 a 1.000 ha., 1 com 1.346 ha. e 1. com 1.422 ha.). são fazendas de pecuária para engorda, ocupando um número reduzido de trabalhadores e famílias rurais.

Ambos os casos são fatôres que contribuem para uma mínima concentração de população.

população — o município comprehende o único distrito da sede e nenhuma outra aglomeração importante, povoado ou bairro, em zona rural — dificulta, naturalmente, a assistência municipal à população rural, a qual, com exceção de alguns casos, como o bairro do Sobra ou a fazenda "Lageadinho" só será exequível em sistema — volante.

Finalmente, aparecem as deficiências urbanísticas de sede do Município. Como tôdas as cidades da zona pioneira, Ourinhos cresceu muito rápidamente, sobretudo em determinada fase de sua história — graças à industrialização, sua posição como centro ferroviário e rodoviário importante, centro comercial na região, ao equipamento médico-hospitalar de que dispõe, etc. — e como na quase totalidade das cidades paulistas e brasileiras, êsse crescimento não foi ordenado e não foram sendo resolvidos a tempo os problemas que iam aparecendo, principalmente durante os surtos mais rápidos da cidade. Note-se, em particular, a tendência da cidade à dispersão, aumentando o custo dos serviços públicos, a falta de zoneamento industrial, a pouca atenção dada aos bairros populares, a ausência de uma área periférica destinada à pequena agricultura para o abastecimento da cidade, etc.

O passo decisivo, no entanto, já foi dado nesse sentido com a decisão tomada pela Municipalidade de estabelecer o Plano de Urbanismo da sede, prevendo não só a atual dimensão da cidade, mas as prováveis fases do crescimento urbano. O Memorial justificativo que acompanha o Plano entrará, aliás em detalhes e indicações que seria inútil repetir aqui.

Um ponto, porém, merece ser desde logo lembrado com insistência, dada sua importância capital. É o rigor e a seriedade com que devem ser cumpridas e executadas as indicações do Plano. É um ponto fundamental, cujo abandono pode comprometer o futuro da cidade e causar profundo desequilíbrio para o Município.

Com seu tamanho atual e com a ação enérgica de seus administradores, os problemas atuais de Ourinhos estão em situação de serem facilmente resolvidos, pois a cidade não atingiu ainda dimensões excessivas. Ademais, o custo dos trabalhos de urbanismo poderão ser perfeitamente suportáveis pelas finanças municipais, graças à sábia previsão orçamentária, que iniciada por ocasião da Planificação e do Código Municipal deverá ser imperturbavelmente mantida. O mesmo, porém, não acontecerá, se a medida fôr adiada e não posta em execução desde já.

### III

#### O PROBLEMA GERAL DO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO E EM PARTICULAR DO CRESCIMENTO DA SEDE

É sugestivo examinar, a situação de Ourinhos no Estado de São Paulo, bem como em relação a outros Estados da Bacia do Paraná-Uruguai, do ponto de vista das comunicações.

### 1. Ourinhos, centro rodoviário e ferroviário

E' sugestivo examinar a situação de Ourinhos no Estado de São Paulo, bem como em relação a outros Estados da Bacia do Paraná-Uruguai, do ponto de vista das comunicações.

Essa importante situação tenderá a crescer na medida em que fôr sendo executado o Plano Nacional de Viação — plano rodoviário e ferroviário.

De modo mais imediato, cumpre chamar a atenção para a importância do ponto de vista do desenvolvimento do Município e da cidade, da passagem, bem próxima da cidade, da futura Estrada Federal Belém do Pará — Livramento (Rio Grande do Sul). (cf. Plano Rodoviário Nacional Rodovia Nacional Br. 14).

Resultará daí uma possibilidade de considerável incremento comercial para a cidade, que será não só entreposto comercial privilegiado dada sua situação na região, como também importante ponto de pouso com o consequente desenvolvimento do equipamento hoteleiro, que se desenvolverá em função do movimento da Rodovia como também de sua posição como centro ferroviário, cuja importância tenderá sempre a crescer com os reaparelhamentos previstos nesse setor, como por exemplo, a unificação das bitolas de estradas de ferro no sul do país.

### 2. As perspectivas agrícolas

E' indiscutível que a agricultura no Estado de São Paulo caminha cada vez mais para o abandono das práticas rotineiras, anti-econômicas e devastadoras dos solos em benefício de uma agricultura mais racional e mais científica.

O mesmo progresso se pode verificar no setor da pecuária.

Há, porém, ainda muito por fazer e é de se desejar que o município esteja atento a êsses problemas e que promova meios para facilitar o progresso agrícola de seu território, através, sobretudo, de campanhas de esclarecimento sobre os problemas da terra.

Indicamos, a título de sugestão, a conveniência da criação no Município de um núcleo de colonização de agricultores evoluídos e esclarecidos, como por exemplo, holandeses, cuja experiência no Estado de São Paulo pode ser verificada e apreciada na fazenda Holambra, no Município de Mogi-Mirim.

Não há a menor dúvida de que a recuperação das terras cansadas e de fertilidade reduzida é o primeiro passo para o progresso da agricultura. Ora, a alta qualidade agrícola das terras boas (roxas) do Município, submetidas a processos modernos e racionais de cultura, possibilitará importantes aumentos nos rendimentos agrícolas, criando maior riqueza para o Município, com repercussões econômicas e humanas não só para a zona rural propriamente dita, como também para a cidade.

### 3. *Energia elétrica e perspectivas industriais*

O desenvolvimento industrial que dentro em breve será possível graças à energia de Salto Grande, é, sem dúvida, o fator que mais vai contribuir para o crescimento do Município nos próximos anos.

Em função dessa perspectiva nova que se abre, a Municipalidade deve obter quanto antes o montante exato das disponibilidades de energia que Salto Grande proporcionará à Região para que Ourinhos possa planejar a implantação industrial do Município.

Não se deve esquecer a complexidade dos problemas, quer regionais, quer locais, provenientes de um surto rápido de industrialização. Em regra geral, os problemas sociais e humanos decorrentes da industrialização são relegados ao esquecimento, ou inteiramente deixados à responsabilidade da iniciativa privada das empresas, sem se pensar nas medidas a serem tomadas pela administração pública, cujo papel de previsão e planejamento podem ser decisivos para evitar a proletarização das camadas trabalhadoras da população.

As perspectivas industriais de Ourinhos decorrem não só da razão já citada de maior oferta, em breve, de energia elétrica, como também da tendência à descentralização industrial que se verifica no Estado de São Paulo, forçada em grande parte pela escassez de energia disponível na Capital, pelo preço excessivo dos terrenos na Capital ou pela diferença dos salários. Segundo os dados da Divisão de Aprovação de Plantas de Obras Particulares do Município de São Paulo, o ritmo de crescimento da construção de novas fábricas na Capital apresenta, no período de 1949-1955, redução e não incremento.

O exame, pois, da área construída na Capital para fins industriais indica claramente uma estabilização ou quebra de ritmo de expansão industrial.

No momento atual, essa estabilização decorre mais das razões já aludidas: alto preço dos terrenos na Capital e salários, pois as atuais disponibilidades de energia no interior não são mais favoráveis que as da Capital.

A situação, porém, será completamente diferente quando a energia — para a qual há escassas possibilidades na Capital — fôr abundante no interior. Poder-se-á prever, então, um ritmo novo na descentralização industrial para o interior, naturalmente, nas regiões de maior disponibilidade de energia.

Outra razão no mesmo sentido é a progressiva eletrificação da Sorocabana, que aumentará as facilidades do transporte ferroviário, bem como a situação privilegiada de Ourinhos, tendo à sua frente o mercado consumidor de todo o norte do Paraná, com tendência a aumentar à medida que a população da área crescer e melhorar seu nível de vida e portanto, seu poder aquisitivo.

Ourinhos tem que prever com a maior atenção o papel que lhe cabe na região, sob esse aspecto das possibilidades industriais. Em primeiro lugar, previsão a curto término, em função da energia de Salto Grande. Mas também, previsão a longo término, pois as possibilidades regionais de energia hidrelétrica não se limitam a Salto Grande, várias outras quedas importantes são co-

nhecidas, ou já foram estudadas, possibilitando assim uma muito ampla modificação da perspectiva econômica da região.

E' importante que se tenha bem em vista as grandes e reais possibilidades de energia no Estado de São Paulo.

Em 1952 (cf. Anuário Estatístico do Brasil, 1953) a potência instalada em São Paulo era de 860.233 kw.; com as usinas inauguradas em 1954 (grupos Light e Companhia Paulista de Fôrça e Luz) a capacidade geradora elevou-se a 1.105.223 kw e com as novas instalações programadas para 1956 (Hidrelétrica subterrânea de Cubatão, Peixoto (Minas Gerais), o potencial será de 1.575.223 kw.

Por outro lado o Plano de 17 usinas programadas pelo Governo do Estado para o aproveitamento dos principais rios: — Tietê, Paraíba, Paranapanema, Turvo, Pardo e Capivari representa um potencial total de ..... 1.763.200 kw. As previsões feitas pelo Plano prevêm o início simultâneo de várias usinas e admitem que estarão em funcionamento dentro de 5 anos, e atingirão em 1965 um total de 1.857.800 kw.

Segundo o Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo (cf. Mensagem à Assembleia Legislativa do Estado em 7-XI-1955) as usinas já estudadas ou projetadas, para a zona interessando Ourinhos são as seguintes:

*Rio Paranapanema:* Jurú-Mirim, com a potência de 95.000 kw. No trecho entre Jurú-Mirim e Salto Grande estão sendo estudadas as seguintes possibilidades:

- usina Pirajú, com potência prevista de 75.000 kw.
- usina Itararé, com previsão de 355.000 kw.

Salto Grande está sendo construída para a produção de 68.000 kw

O sistema do Paranapanema apresenta, assim, um total já conhecido de 593.000 kw. ou sejam, 905.400 hp, o que representa a metade da capacidade geradora do que dispõe atualmente o Estado.

No momento atual, não se pode conhecer ainda exatamente a curva de demanda futura de cada zona do sistema hidrelétrico do Estado, por não existirem estudos detalhados dos mercados consumidores em função das novas unidades de abastecimento. No entanto, é possível desde já afirmar-se que um considerável potencial elétrica poderá ser distribuído dentro em breve na região de Ourinhos, a começar pela oportunidade já mais imediata de Salto Grande, em fase já avançada. O potencial disponível para a industrialização da região será considerável, mesmo com a utilização de energia para eletrificação de estradas de ferro ou mesmo com a provável necessidade de alimentar a Capital — onde se prevê uma necessidade de potência superior à programada para sua própria região — através de grandes linhas de transmissão.

E' evidente, por outro lado, que na medida mesmo que êsses problemas forem previstos e estudados pelos responsáveis municipais e resolvidos com acerto, as empresas procurarão o Município como local indicado para implantação de suas indústrias.

#### 4. Nível técnico e ensino industrial

Intimamente ligado ao indiscutível desenvolvimento industrial do Município, como sem dúvida de outros pontos da região, aparece o problema da necessidade de elevar o nível técnico da mão-de-obra atual e futura, setor importante para o nível geral de vida da população. É importante, pois, que o Município tenha entre suas principais preocupações a instalação de uma satisfatória Escola Profissional ou Industrial. O melhor caminho parece-nos o aperfeiçoamento progressivo da escola já atualmente existente, de tal modo que na previsão de um futuro convênio a pleitear com o Estado ou a União para um empreendimento de mais alto nível, o Município já possa apresentar como base não só facilidades materiais como terreno, prédio, etc. mas a comprovação concreta de sua atenção e de sua competência, nos limites de suas possibilidades, em face de problemas tão importantes para seu desenvolvimento.

#### 5. Cooperativismo

É desnecessário insistir na importância que representam as cooperativas para a elevação do nível de vida da população rural, desenvolvendo-lhe o espírito associativo e proporcionando sobretudo aos pequenos agricultores facilidades econômicas que dificilmente obterão isoladamente.

Cabe ao Município, pela ação educativa de seu Serviço Social Municipal uma importante tarefa nesse particular. Os insucessos e as conhecidas deficiências do cooperativismo no Brasil exigem que iniciativas bem planejadas nesse sentido contribuam para a valorização de uma idéia e de uma experiência cujas consequências são de maior alcance tanto no campo econômico quanto no setor social.

#### 6. Estradas e outras comunicações

É importante para o município que seu desenvolvimento seja harmônico, equilibrado. Ora, uma das principais causas de desequilíbrio da vida municipal é o contraste entre os equipamentos urbanos e a deficiência praticamente total desses equipamentos na zona rural, como também as dificuldades práticas que encontra a população rural, em se beneficiar desses equipamentos e serviços. O contraste chega a ser chocante, condenando a população rural a níveis de vida os mais insatisfatórios e inaceitáveis.

É necessário, pois, que o planejamento da administração municipal dê a máxima atenção a esse problema.

A fim de possibilitar à população rural um maior acesso aos diversos tipos de facilidades e serviços urbanos é indispensável que haja a preocupação da construção e conservação de estradas municipais. A medida é importante tanto do ponto de vista da economia do município (escoamento fácil e rápido da produção agrícola, menor desgaste dos veículos, automóveis, caminhões e jeeps), quanto do ponto de vista social e humano (possibilidade de acesso fácil e rápido à sede do município, em qualquer época do ano, pois

é natural que toda a população do município possa se beneficiar de certos serviços que, por sua própria natureza, só podem estar localizados na sede.)

As comunicações são um instrumento importante e indispensável para a elevação do nível de vida de uma população, possibilitando, em particular, à população rural sair do isolamento que a condena a uma existência mais ou menos marginal, do ponto de vista social, cultural e político.

Outra medida a ser tomada é a instalação de comunicação telefônica com os bairros mais povoados do município.

#### 7. *O problema dos níveis de vida*

E' evidente que a preocupação da administração municipal não pode ser apenas o progresso material ou econômico (industrial, comercial e agrícola), sem pensar nos aspectos sociais, culturais e humanos da vida da população. Já nos referimos ao problema ao falar das repercussões humanas do crescimento industrial. Não é inútil insistir nesse particular.

O que caracteriza, justamente, certos fenômenos de rápido crescimento regional ou urbano é o desequilíbrio daí proveniente, quando todos os problemas não são previstos em conjunto ou quando se aceita por uma deformação social de cunho individualista que determinado fator seja sacrificado a outro; concretamente, por exemplo, quando a industrialização (que é um progresso material ou econômico) cria um proletariado de baixo nível de vida, residencial, cultural, etc. (o que é um retrocesso social). Teríamos então um progresso desequilibrado, sem entre os diversos aspectos da vida coletiva e quase sempre com sacrifício das camadas trabalhadoras da população, passando ela então a ser um *meio* e não um *fim*. Ora, nada pode ser sobreposto ao homem. Na realidade, ele é sempre sacrificado quando o crescimento de uma região ou cidade é acompanhado de medidas *justapostas* e não coordenadas ou planejadas, não levando-se em conta as mútuas repercussões ou interferências dos diversos fatores uns de ordem material outros de ordem humana.

Na verdade, pois, do ponto de vista de uma sã concepção do desenvolvimento não há *progresso real* e efetivo quando só os recursos materiais são valorizados, sem que essa valorização implique simultaneamente na preocupação de medidas positivas destinadas a resolver todos os problemas da população, em seus diversos planos e setores.

E' importante, nesta altura, analisar mais demoradamente o problema dos níveis de vida.

O poder público não pode fugir à tarefa de conhecer as *necessidades globais* da população (função precípua da Seção de Estudos e Planejamento da Prefeitura), de tal forma que as diversas deficiências concorrendo para impedir o bem estar da população (baixos níveis de vida) sejam objeto *simultâneo* de providências a tomar.

Esse é um problema capital. O nível de vida da população é uma *realidade global*, integrando simultaneamente aspectos econômicos, técnicos, resi-

denciais, culturais, sanitários, etc. A uma população favelada ou vivendo em promiscuidade residencial por exemplo, não adianta assistir com um modelar Serviço Médico, nem dela exigir preocupações cívicas ou culturais, tais como freqüência escolar e outras, pois a assistência que lhe é oferecida de um lado é destruída por outro lado por deficiência que impede o pleno aproveitamento ou utilização do que antes fôra recebido.

Por aí se vê a precariedade de auxílios isolados e dispersos, ao mesmo tempo que oneram a administração pública não permitem um resultado equivalente às despesas e esforços empregados.

Esse é o drama das populações das regiões pouco desenvolvidas, de baixo nível de vida: estarem praticamente impossibilitadas de alcançarem um nível superior de vida por falta de recursos globais, isto é, atacando simultaneamente todas as deficiências escolares, sanitárias, econômicas, urbanísticas, técnicas, etc.

Aparece, assim, claramente, a importância da tarefa da Seção de Estudos e Planejamento, cuja direção fundamental deve ser a atenção minuciosa e rigorosa ao conjunto das necessidades globais da população a fim de possibilitar à administração municipal um plano harmonioso, coerente, e de eficiência garantida, segundo o critério acima referido.

Não se deve ter a ilusão de tudo resolvido em pouco tempo. O importante é dar um rumo certo ao modo de pesquisar, estudar os verdadeiros problemas da população e, consequentemente, proporcionar à administração uma eficiência social, humana e política que será a garantia do pleno desenvolvimento (material e humano do Município).

Não nos cabe aqui apontar minuciosamente as medidas a empreender. Indicamos, no entanto, duas providências que nos parecem merecer imediata execução:

a) criação e garantia de funcionamento para a Biblioteca Pública Municipal, prevista pelo artigo 661 do Código Municipal. Como se sabe, a Constituição do Estado prevê a criação e manutenção de uma biblioteca pública em cidades de mais de 20.000 habitantes. (3)

Caso não consiga o Município, de pronto, a medida por parte do Estado, que o encargo seja assumido pelo próprio Município, porque uma Biblioteca Pública em Ourinhos, com sua atual população estudantil é providência inadiável.

Este é um caso típico do serviço estadual a ser matido, quando falhar o Estado, pelo próprio Município, sob pena de ter este retardado e prejudicado o nível cultural da população.

Para a criação da Biblioteca Pública Municipal, pode a Prefeitura recorrer ao Instituto Nacional do Livro, no Rio de Janeiro, o qual, mediante inscri-

(3) Constituição do Estado de São Paulo, Título VI, art. 129: — "Nas cidades de população superior a vinte mil habitantes, o Estado deverá, com a colaboração do poder municipal, organizar e manter uma biblioteca pública."

ção e registro prévios, contribuirá com importante acervo inicial (cerca de 500 volumes) e manterá serviço permanente de doações da produção literária e científica nacional.

b) Criação, pelo Executivo Municipal do Serviço Social Municipal, introduzindo-o na estrutura administrativa adotada pelo artigo 611 do Código Municipal, sendo suficiente para isso utilizar-se da faculdade que lhe confere o parágrafo único do mesmo artigo.

Parace-nos mais indicada a organização de um Serviço Social tendo em vista a ação em todo o Município do que a criação de órgão visando sómente a ação na zona rural, como, por exemplo, entre muitos casos que conhecemos, dentro e fora do Estado de São Paulo, o caso de Município de Ribeirão Preto (Departamento Rural do Município) e do Município de Birigui (Departamento Municipal de Assistência Rural);

A razão é que se as necessidades e problemas apresentam-se, sem dúvida, mais agudos na zona rural, são igualmente dignos de atenção na zona urbana e suburbana, onde as deficiências nos diversos níveis de vida exigem medidas não menos urgentes.

Deverá, pois, o Serviço Social Municipal ser estruturado na perspectiva de exercer atividades no duplo plano urbano e rural. Naturalmente, algumas dessas atividades terão campo em todo o Município, ao passo que outras serão de caráter mais especificamente urbano (por exemplo: problema residencial, aquisição de casa própria) e outras, enfim, terão campo próprio de aplicação nas zonas suburbana e rural (fomento e assistência angro-pecuária, etc.).

Ao aconselharmos o Serviço Social Municipal sabemos que sua estruturação e sobretudo seu funcionamento são fáceis e simples. Com efeito, não basta ao Município estar em condições financeiras para a manutenção do serviço. Terá não só que contratar o pessoal técnico disposto com generosidade a viver no interior do Estado, como, sobretudo, terá que usar de sábia prudência administrativa a fim de evitar paralelismo de serviços, mas também de jamais hesitar em criar serviços ou encargos municipais, todas as vezes que fôr capaz de realiza-los e executá-los em boas condições.

Dada a deficiência dos níveis de vida no interior (zona urbana e rural dos municípios) pensamos que as atividades supletivas do Município — através de seu Serviço Social Municipal — devem ir tão longe quanto o permitirem os recursos financeiros e técnicos e sobretudo devem elas obedecer a um novo e mais exigente critério, abandonando o espírito filantrópico ou assistencial a que geralmente obedecem êsses serviços e dando maior importância aos problemas básicos e estruturais, remontando ás causas das deficiências para eliminá-las, procurando dar maior estrutura orgânica aos bairros populares e procurando elevar o nível da população, sobretudo rural, através dos processos e métodos hoje comprovados pela experiência, da educação de base.

Essa orientação do Serviço é capital para sua eficiência. Ele deve ser organizado na base de ação sobre o conjunto de determinada comunidade ou parte da população, em vez de atender isoladamente a casos ou desajusta-

mento individuais, de tal modo que a experiência das pessoas trabalhando no Serviço conduza à descoberta de soluções permanentes, evitando, assim, que as deficiências combatidas se repitam desde que se tenha terminado a aplicação do remédio.

E' importante, pois, que na máxima medida possível a população seja associada às fórmulas empregadas pelo Serviço, a fim de despertar-lhe a iniciativa e a responsabilidade, e não, pelo contrário, permanecendo passiva e indiferente ante mais uma manifestação de paternalismo de moldes filantrópicos, cuja eficiência negativa já não se discute hoje.

A experiência já comprovou definitivamente que "o primeiro passo para a educação social é a identificação e a consciência dos problemas e das necessidades pelo próprio povo." (cf. JOSÉ ARTUR RIOS: *A Educação dos Grupos*, p. 98, Rio de Janeiro, 1954).

O S.S.M. deve atender, principalmente ás seguintes finalidades:

1.º) garantir maior eficiência ao ensino primário, trabalhando junto a pais e alunos, para assegurar uma maior freqüência escolar, etc.

2.º) procurar transformar a escola rural num centro de educação de base, atingindo não só crianças em idade escolar, mas através da criança os pais e o conjunto da população.

Para a população adulta, algumas tarefas educacionais são urgentes: — educação doméstica, desde os rudimentos de puericultura, higiene, nutrição até a atenção a dar aos problemas mais gerais e totalmente abandonados, como por exemplo, o cuidado a empregar na arrumação doméstica e a formação no sentido comunitário;

3.º) evoluir da simples concepção rotineira e ineficiente da alfabetização de adultos para o plano mais completo da educação de base, procurando tornar o adulto mais consciente de suas necessidades e problemas profissionais e sociais, tornando-o capaz de uma maior integração na vida municipal;

4.º) proporcionar uma efetiva assistência técnica agrícola ao trabalhador rural, especialmente ao pequeno proprietário ou sitiante, proporcionando-lhe os meios de contribuir para a elevação do nível agrícola do município.

A título de sugestão indicamos os principais elementos integrantes da estrutura do Serviço;

a) uma seção municipal de saúde, a fim de atender ás necessidades da população de modo geral, e em particular na zona rural. Esse serviço seria organizado em conexão com o Serviço Médico Estadual (Pôsto de Saúde) já existente no Município.

A melhor solução para o zona rural é, a nosso ver, um serviço volante, equipado com viatura especial.

A assistência médica e odontológica seria precedida e preparada:

- pelo trabalho das professôras rurais;
- pelo trabalho de uma assistente social e de uma visitadora sanitária.

E' importante que em alguns pontos do Município — como por exemplo na zona do aeroporto, bairro de Vila Nova e especialmente no Bairro do Sobra — se possa contar com um *local* (4) (espécie de centro cívico-recreativo-cultural, com duas salas no mínimo e com instalações para residência de uma ou duas assistentes sociais) para as atividades do S.S.M. Essa é a condição para que a atividade da assistente social não se exerça apenas através de visitas rápidas, mas sim pela permanência da mesma no local durante determinados períodos, de uma semana, por exemplo, o que é, indiscutivelmente, uma condição para a eficiência do trabalho. A confiança da população rural, com efeito, não se consegue apenas com passagens rápidas, mas com um mínimo de contato prolongado.

Da sede rural do serviço se estenderia a atividade social à população de sitiantes ou trabalhadores rurais mais ou menos dispersa na zona.

- b) uma seção municipal escolar e de educação de base;
- c) uma seção municipal de assistência rural. (5)

Inicialmente, em fase experimental, o S.S.M. teria o seguinte pessoal:

- Diretor técnico geral;
- um secretário coordenador dos serviços;
- um médico;
- uma enfermeira;
- duas assistentes sociais, uma para a zona rural, outra para a zona urbana;
- uma educadora sanitária;
- um técnico em educação;
- um agrônomo;
- um dentista.

A eficiência do S.S.M. exige que a Prefeitura lhe reserve uma dependência própria, com o aparelhamento adequado, na sede, além dos centros locais de bairros ou núcleos rurais a que já aludimos acima.

Para a manutenção do Serviço sugerimos a utilização integral da quota federal do imposto de renda, justificando assim sua destinação específica e imperativa para benefícios de ordem rural.

Teria, dessa forma, a Municipalidade de Ourinhos ocasião de se apresentar como pioneira, e portanto como exemplo, no cumprimento — infelizmente raro — da expressa disposição do texto constitucional.

Organizado o Serviço, deverá o Município obter do Estado a cooperação que se manifestar necessária, particularmente no tocante ao pessoal técnico acima enumerado.

(4) Sobre a idéia desse centro cívico, consultar o livro de J. ARTUR RIOS: *A educação dos grupos*, p. 268-274 — Rio de Janeiro, 1954.

(5) Uma íntima colaboração deverá existir entre a seção municipal de assistência rural do S.S.M. e o setor rural da seção de Estudos e Planejamentos, ao qual nos referimos no item: Problemas e Rumos de Solução, pág. 12; os estudos realizados por essa seção deverão ter aplicação educativa através da atividade do S.S.M.

### 8. Planejamento e coordenação de esforços

A deficiência de recursos financeiros nos municípios brasileiros é assunto sobre o qual é supérfluo insistir. Já nos referimos a élle, aliás, na Introdução a essas Sugestões, mostrando que a precariedade de recursos não deve induzir a administração a renunciar ao esforço de renovar seu plano de ação.

E' nosso propósito, aqui, dar algumas indicações práticas, sempre com a finalidade de tirar o máximo proveito de uma situação de fato.

Essas indicações podem ser resumidas nos dois pontos seguintes:

a) já por motivos financeiros (o custo dos serviços), já por razões de eficiência, é importante que a seção de Planejamento determine com exatidão os objetivos de ação indicados — pelos levantamentos e estudos, de tal forma que o escalonamento de medidas a tomar corresponda à urgência das necessidades verificadas.

E' evidente, no entanto, que nem sempre o Município estará em condições de resolver com os próprios recursos todos os problemas da população. Terá então que recorrer a um indispensável subsídio para qualquer planejamento: — maior canalização de verbas através de convênios:

- 1.º) com Serviços Especializados da União ou do Estado;
- 2.º) com Serviços *stiri-generis*, como o Serviço Especial de Saúde (S.E.S.P.);
- 3.º) com Instituições particulares, do tipo da A.C.A.R. em Minas Gerais (Associação de crédito e assistência rural), mantida pela A.I.A. (Agricultura International Association);
- 4.º) com organizações internacionais, como a FAO (Organização de Alimentação e Agricultura), Instituto de Assuntos Interamericanos, Escritório Técnico de Agricultura, etc.; e subvenções para obras que serão executadas diretamente pelo Município.

Importa, nesse particular, evitar todo desperdício de verbas ou esforços, o que acontece quando serviços paralelos visam objetivos idênticos.

Praticamente, ou a Municipalidade recorrerá a outros Poderes para melhoria de seus serviços, ou então reforçará subsidiariamente serviços mantidos pelo Estado ou União, o que se coaduna perfeitamente com o princípio constitucional da cooperação entre os três níveis de Governo.

Relativamente à coordenação de serviços e ao caráter supletivo da ação municipal com respeito aos serviços estaduais é útil lembrar o que dispõe a Lei Orgânica do Estado de São Paulo, da qual transcrevemos aqui alguns artigos importantes do Título II, da Competência do Município:

#### "Art. 16 —

§ 3.º Cabe ainda ao Município, concorrentemente com o Estado, e supletivamente a élle:

I — zelar pela saúde, higiene e assistência pública;

II — promover o ensino, a educação e a cultura populares;

III — fomentar as atividades econômicas do Município, e providenciar, em particular, sobre o melhor aproveitamento das terras;

IV — abrir e conservar estradas e caminhos e executar serviços públicos ou de utilidade pública;

V — prover sobre a defesa sanitária vegetal e animal, sobre extinção de formigas e animais daninhos, bem como sobre defesa contra todas as formas de exaustão do solo.”

“Art. 17. O Município facilitará a aquisição da propriedade rural aos que quizerem explorá-la por conta própria como pequenos proprietários (Art. 110 da Constituição do Estado) e promoverá o aproveitamento das terras de sua propriedade mediante loteamento e concessão a famílias de pequenos agricultores e criadores, dando-se preferência a brasileiros (Art. 110, n.º 1, da Constituição do Estado).”

— “Art. 18. Para facilitar a construção da casa própria, o município promoverá o loteamento de terrenos urbanos de sua propriedade, bem como desapropriações (Art. 111 da Constituição do Estado).”

Em conclusão, dois princípios importantes devem ser considerados:

— o Estado reconhece praticamente a necessidade da ação supletiva de serviços municipais importantes como ensino, educação e cultura populares, serviços rurais, colonização, o que se explica, a nosso ver, pelas razões a que já nos referimos acima: a proximidade local permitindo ao município melhor conhecer e auscultar as necessidades da população, e, sem dúvida, melhor executar muitos desses serviços;

— a necessidade, para que o município possa organizar e aperfeiçoar tais serviços, de recorrer aos recursos financeiros ou técnicos de que não dispõe, através de convênios, acordos, etc.

Cabe à administração municipal tirar desses princípios e dessa indicação todas as consequências possíveis, à medida que os problemas concretos a ela se apresentarem nos diversos setores indicados, aliás, pela Lei Orgânica.

Para a obtenção dos recursos aludidos, deve o Município capacitar-se — através das atividades dos órgãos técnicos que indicamos nesse esboço de planejamento — a conhecer seus problemas e a definir com exatidão seus objetivos.

Parece-nos que a efetivação de tais medidas pode abrir largas perspectivas à administração municipal, proporcionando-lhe possibilidades, rumos e recursos muitas vezes inaproveitados, porque desconhecidos ou esquecidos.

b) O Artigo 21 (Título II) da Lei Orgânica de São Paulo (6) quando dispõe da possibilidade de agrupamento de municípios abre importante perspectiva para uma idéia essencial ao conceito de planejamento: — a inserção de uma unidade mais reduzida — no caso o município — para efeito de pleno aproveitamento de recursos naturais, numa unidade mais ampla, a zona homogênea, unidade intermediária com relação à unidade mais complexa, a região, área natural para o planejamento ou a plena organização territorial.

Com efeito, determinados serviços ou equipamentos são naturalmente de âmbito local (municipal), ao passo que outros são comuns à zona onde se apresentam necessidades e problemas comuns, e, finalmente, outros deverão ser regionais. O Município não deve cingir-se a pensar exclusivamente nos problemas de circunscrição territorial o que seria um localismo estreito, mas abrir-se às preocupações da zona a da região.

Nessa região ou agrupamento de municípios está, pensamos, o verdadeiro rumo para a idéia, a ser objetivada, do planejamento regional, elaboração comum de planos locais harmonizados entre si.

Apresentamos, uma das conclusões a que chegou SAGMACS — em estudo recentemente apresentado à Comissão Interestadual da Bacia do Paraná — Uruguai — para a divisão do Estado de São Paulo em *zonas homogêneas* e em *regiões de organização territorial*, numa tentativa de sugestão para uma melhor organização administrativa do Estado, a qual, na hipótese da divisão em regiões, abandonaria o critério necessariamente fragmentário ao atender isoladamente cada uma das centenas de unidades municipais do Estado, para concentrar medidas e recursos na área da região.

O estudo da questão propôs a divisão do Estado de São Paulo em onze regiões.

Ourinhos está situado na 5.<sup>a</sup> região, tendo como centro Botucatú, compreendendo essa região os municípios seguintes: — Botucatú, Anhembi, Avaré, Bernadino de Campos, Bofete, Campos Novos Paulista, Cerqueira, Cesar, Conchas, Fartura, Ibirema, Ipauçú, Itaí, Itatinga, Lençóis, Paulista; Manduri, Oleo, Ourinhos, Palmital, Pereira, Pirajú, Salto Grande, Santa Barbara do Rio Pardo, Santa Cruz do Rio Pardo, São Manoel, São Pedro do Turvo, Tiburí, Ubirajara e Xavantes.

O caminho para que tal programa se objetive é, sem dúvida, a consciência que os municípios, na base, tiveram dêle.

Não se trata de pretensão utópica, mas, a nosso ver, do único caminho para que, por um processo prático de descentralização, as necessidades locais e regionais tenham solução adequada.

O problema fundamental da elevação dos níveis de vida da população, ao qual já foi feita referência no item 7, só assim, da base para a cúpula, será de fato resolvido.

(6) Cf. *Lei de Organização Municipal*. — Título II — Art. 21 — “Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum (Artigo 74 da Constituição do Estado), bem como entrar em acordos, para o mesmo fim, com o Estado e a União”.

Na realidade (cf. as razões já indicadas de proximidade, contacto, maior facilidade de prospecção e levantamento, etc.) o que atualmente é concebido, como no caso da Lei Orgânica Paulista, como atividade supletiva Municipal deve evoluir para chegar a ser atividade especificamente municipal. O importante, porém no momento é dar realização prática a essas medidas supletivas, absolutamente indispensáveis e exigidas pelo atual nível de vida da população, deficiente sob todos os aspectos e em todos os setores.

Pelo exame do mapa, vê-se a zona humógena e a região a que Ourinhos pertence. Através de etapas sucessivas, deve o Município de Ourinhos tomar consciência dos problemas da zona e da região e, segundo o espírito da Lei Orgânica, caminhar para planos e soluções comuns aos municípios competentes da zona e da região.

Não se trata de divisão rígida e definita, pois as condições do desenvolvimento local podem modificar a estrutura da região, fazendo, exemplo — a hipótese não é inviável — que o centro da região se desloque para Ourinhos, graças às circunstâncias já aludidas.

Não nos alongamos aqui em mais considerações a esse respeito, pois o assunto foi tratado e desenvolvido no capítulo competente do Memorial Justificativo do Plano de Urbanismo da cidade, sobretudo no que se refere às previsões do equipamento para Ourinhos, cidade — centro.

A quinta região de nossos estudo está subdividida nas seguintes zonas homogêneas:

- 1.<sup>a)</sup> Avaré, Fartura, Itaí, Lençóis Paulista, Pirajú, Timburi;
- 2.<sup>a)</sup> Anhembí, Bofetes, Itatinga;
- 3.<sup>a)</sup> Botucatú;
- 4.<sup>a)</sup> Cerqueira Cesar, Mandurí, Óleo, Santa Barbara do Rio Pardo, Santa Cruz do Rio Pardo, Ubirajara;
- 5.<sup>a)</sup> Bernardino de Campos, Campos Novos Paulista, Ibirarema, Ipauçú, Ourinhos, Palmital, Santo Grande, Santo Pedro do Turvo, Xavantes.

#### NOTAS

1. O texto das presentes sugestões deixa propositadamente de alargar minuciosamente diversos aspectos e facetas do problema do desenvolvimento da cidade e do município de Ourinhos. Fazê-los aqui implicaria em repetir dados e observações técnicas que podem ser encontrados na Memória Justificativa do Plano de Urbanismo da cidade. A fim de complementar e justificar as medidas que aqui sugerimos, recomendamos a leitura dos seguintes itens da Memória Justificativa:

- item 1.<sup>º</sup> O Município e a cidade de Ourinhos;
- item 2.<sup>º</sup> Problemas urbanísticos atuais;
- item 3.<sup>º</sup> As hipóteses de trabalho do Plano:
  - a) desenvolvimento econômico;
  - b) evolução demográfica.

## 2. Educação de grupos, educação de base.

Várias vezes, no texto dessas Sugestões, foram feitas referências ao conceito de educação de base, principalmente ao se tratar da orientação a dar ao Serviço Social Municipal. Parece-nos útil resumir em algumas linhas o essencial do que se refere a esse conceito.

O conceito de educação de base foi-se desenvolvendo, historicamente, a partir de data ainda recente, como uma reação contra a tradição rotineira da assistência social esparsa, exercendo-se através de serviços isolados uns dos outros, sem conseguir ir mais longe que tratar sintomas de casos individuais, sem atingir as causas dos males sociais, isto é, sem conseguir que a população se capacite a participar do trabalho pela elevação de seu nível de vida.

Abandonar a assistência aos casos singulares e aos desajustamentos individuais e passar a agir sobre a comunidade (o bairro urbano, o povoado, o distrito rural, o bairro ou núcleo rural) como um todo, um conjunto, eis o que caracteriza fundamentalmente a educação de base. A característica essencial da educação de base é a associação do homem à ajuda que se lhe propõe, procurando integrá-lo cada vez mais no grupo a que pertence, exigindo a participação dele, e não lhe dando apenas uma esmola assistencial que o deixará no mesmo nível cultural e social tão logo desapareça o efeito do remédio aplicado.

Passa-se, assim, do processo "assistencial" ao processo "educativo". E' o que a UNESCO denomina "educação fundamental", ou educação para a responsabilidade, cujo objetivo é "ajudar os homens a se ajudarem a si mesmos", isto é, dar-lhes os meios de sair da inércia em que se encontram, tendo de saída consciência do insuficiente nível de vida (educacional, sanitário, residencial, técnico) em que se acham. Para se obter tal efeito, o importante não é a recuperação isolada do indivíduo, mas a medida preventiva com saúde, a ação educacional sobre o conjunto do grupo, como também o ataque *simultâneo* a todas as deficiências do nível e do padrão de vida, etc.

Não se pode pensar mais na criança em idade escolar, na assistência à parturiente, na alfabetização de adultos, no combate ao alcoolismo, na mortalidade infantil, na devastação do solo pelas queimadas e pela erosão, na falta de cuidado na arrumação da casa, etc., como se cada um desses problemas fosse isolado um do outro e não um feixe de complexidades decorrentes da desorganização fundamental da vida econômica, cultural, técnica, urbanística do grupo.

Ora, é pela elevação dos diversos níveis técnicos e pelo trabalho educativo visando à associação da população ao trabalho de conjunto, despertando iniciativas particulares associadas às medidas tomadas pelo poder público, que a Municipalidade pode contribuir para a maior vitalidade da vida municipal, preparando os homens para as responsabilidades que devem exercer.

Assim, a educação de base ou fundamental é o instrumento humano e social indispensável para que a população se beneficie de fato do desenvolvimento econômico, e não ficando sempre — ou pelo menos largas camadas dela — à margem desse desenvolvimento.

O processo educativo de base é absolutamente indispensável para a instauração do bem comum, a elevação humana pela elevação dos níveis de vida.

### *Da Delegação Legislativa*

GEORGES D. LANDAU.

"Contra todos os esforços da teoria jurídica, o princípio das delegações de poderes reemergre sempre como regra consuetudinária, que surge naturalmente, quando as circunstâncias a impõem".

RUY BARBOSA.

#### I — INTRODUÇÃO

1. Nem ainda são decorridos dez anos da promulgação da Constituição Brasileira de 1946, que se cogita de reformá-la, visto não mais atender às dinâmicas e mutáveis necessidades da evolução político-administrativa da Nação. Convocou o Ministro de Estado dos Negócios da Justiça uma Comissão de Juristas, composta por cinco dentre os mais eminentes jurisconsultos patrios, a fim de examinarem quais os principais pontos a serem abordados, no evento de uma revisão do texto constitucional. A referida Comissão ressaltou desde logo que se impunha uma reforma do disposto no artigo 36, § 2.º, que vedava taxativamente a delegação de atribuições, por um Poder da União a outro. Dest'arte, é assunto de palpável atualidade o da delegação legislativa, e somos gratos ao Professor Caio Tácito por no-lo ter indicado como tema para a presente tese, na qual procuraremos, estribados nas opiniões dos mais conceituados estudiosos da matéria, demonstrar a flagrante ineficácia do referido dispositivo de nossa Lei Magna, e a urgência de sua substituição por outro, que melhor se adapte à realidade nacional, pois, como já afirmava CARLOS MAXIMILIANO. (1)

"Das próprias palavras dos publicistas que verberam o abuso das delegações legislativas, conclui-se que em todos os países são elas usadas em larga escala. É que acima das teorias, dos preceitos rígidos, dos textos veneráveis, estão os fatos incoercíveis e fatais."

#### II — CONCEITO DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

2. Na origem da questão, está uma frase. Seu autor: MONTESQUIEU. O conteúdo? "Para que se não abuse do Poder é preciso que, pela disposição

(1) MAXIMILIANO, Carlos — *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio, 1918, p. 254.

das coisas, o poder detenha o poder". (2) Incorporada à maioria das Constituições, via de regra sob forma de divisão tripartite dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) equilibrada por um mecanismo de pesos e contrapesos, a concepção do aristocrata e filósofo francês, que sua vez se inspirara em ARISTÓTELES, está na base de todo Estado Democrático moderno. Talvez, entretanto, não a tivesse formulado o bom BARÃO DE SECONDAT, face à assombrosa e crescente complexidade de organização dos Estados interventionistas contemporâneos, aos quais não mais se podem aplicar, *ipsis verbis*, as esquemáticas soluções de séculos atrás. A bela e nobre preocupação da Liberdade, consubstanciada na atribuição de competências distintas a órgãos herméticos entre si, distanciou-se da realidade política e social, a tal ponto que, fôra observada literalmente, acarretaria, como observa BURDEAU, (3) a paralisia total do Estado. Deve-se à doutrina moderna, e particularmente à Escola Francesa (DUGUIT, DABIN, CARRÉ DE MALBERG), a crítica a esta teorização simplista e abstrata: em lugar de separação estanque dos poderes, de sua independência — interdependência, articulação e colaboração dos órgãos titulares daqueles Poderes, para a melhor realização dos fins do Estado.

3. A Constituição, se define os Poderes, estabeleceu as suas funções próprias, confiando-as a órgãos específicos. *Poder, função e órgão*, são, pois, noções distintas que, para maior precisão terminológica, convém conceituar.

São Poderes os entes constitucionais de natureza política, investidos de parcelas idênticas da soberania nacional, incumbidos da realização dos objetivos do Estado em suas respectivas esferas de competência. Como assinala o Prof. SAMPAIO DÓRIA, (4) separam-se os Poderes para melhor garantia da liberdade, e se caracterizam pela capacidade de recíproca oposição. Já as funções distribuem-se segundo razões pragmáticas, consequência que são da divisão do trabalho. É função o exercício, pelo Poder, da competência que lhe atribuiu a Carta Magna. Finalmente, são órgãos as pessoas e instituições a quem cabe aplicar as atribuições específicas de cada Poder. Assim, exemplificando, teríamos o Poder Legislativo, a função de legisferar e o Parlamento, (seu órgão), por contraste com o Poder Executivo, a função de executar as leis, e o Presidente da República, encarregado de fazê-lo.

4. O problema fundamental que nos propusemos a elucidar seria, pois, o seguinte: dentro da ordem jurídica, pode um Poder passar a outro, isto é, delegar, sob qualquer pretexto, parte dos encargos que lhe incumbem? Cingir-nos-emos ao estudo da matéria referente às relações entre o Poder Legislativo e o Executivo, neste sentido, e à conjuntura brasileira.

*Delegação legislativa é, portanto, o ato jurídico pelo qual o Parlamento, que recebeu da Constituição a competência para fazer a lei, confia esta faculdade, no todo ou em parte, ao Chefe do Governo.* (5).

(2) MONTESQUIEU. *De L'Esprit des Lois*, XI, cap. IV.

(3) BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*, Paris, 1952, Tomé IV, p. 317.

(4) SAMPAIO DÓRIA, A. De. *Direito Constitucional*, 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo, 1953. Tomo I, pp. 266-8.

(5) BARTHÉLÉMY, Joseph e Duez, Paul. *Traité de Droit Constitutionnel*. 2.<sup>a</sup> ed. Paris, 1933 — p. 198.

Os autores estão na maioria acordes com esta definição. (6) Ponto pacífico, não é, entretanto, a legalidade, ou melhor, a jurisdicidade das delegações legislativas, por muitos contestada. Estamos com aqueles que, a exemplo do Professor THEMISTÓCLES CAVALCANTI (7) consideram ser êrro gravíssimo a proibição de delegação, vã tentativa de deter a tendência forçosa que é a ampliação da autoridade do Executivo. Não é, contudo, fortalecer o Executivo o que se quer, e sim aliviar o Legislativo de uma sobrecarga que não está aparelhado para dirimir.

5. Existem várias espécies de delegações legislativas. (8) Em primeiro lugar, podem elas ser *internas* ou *externas*. Aquelas são as feitas pelo Parlamento a comissões internas, autorizadas a legislar autônomamente sob a supervisão do plenário, como dispõe a Constituição Italiana de 1948, ou a órgãos das duas Câmaras, como o "Conseil des Présidents" previsto na Constituição Francesa de 1948; são externas as delegações feitas pelo Legislativo:

- a) ao Governo, caso em que podem ser *explícitas* ou *implícitas*;
- b) ao povo, através do referendo popular (adotado por nossa Constituição de 1946 no art. 2.º), quando pode subdividir-se em *positiva* ou *negativa*; consoante o resultado do plebiscito popular seja o assentimento ou a recusa.

### III — O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AS DELEGAÇÕES LEGISLATIVAS

6. Os mais doutos comentaristas da questão podem ser classificados em dois grupos básicos: 1.º — Os que não reconhecem às delegações legislativas caráter de jurisdicidade, inquinando-as de inconstitucionais, por violarem o princípio tradicional da separação dos poderes; 2.º — os que entendem serem as delegações legislativas imperativos do direito administrativo moderno, em vista da complexidade da atividade estatal, e para elas encontram justificativa, tácita ou expressa, no texto constitucional. Há, naturalmente, partidários de doutrinas intermediárias (como a extensão de latitude do chamado poder regulamentar), mas em linhas gerais as opiniões se polarizam nestas concepções extremas. Examinemo-las:

7. Entre os publicistas estrangeiros, destaca-se ESMEIN, pelos têrmos categóricos em que verbera a segunda das teorias referidas. Considera juridicamente impossível a delegação legislativa, vez que o Poder não é um direito próprio de Parlamento, e sim uma função a él confiada pela Constituição. Segundo él, sómente o soberano pode efetuar tal atribuição, e o Poder Legislativo não o é — é apenas delegado do soberano. (9) Resume-se, portanto, a

(6) ESMEIN, A. *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*. 5.ª ed. Paris, 1909 — p. 619; LABAUDÈRE, ANDRÉ DE. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Paris, 1953 — p. 197; Min. CARDOSO NUNES, relator do "habeas-corpus" n.º 30.355 do Supremo Tribunal Federal, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 21, julho-setembro 1950 — p. 136.

(7) CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. 2.ª ed. Rio, 1951 — vol. I, p. 449.

(8) LANGROD, Georges, *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*. (Trad. de Wanda Cleto Marsiglia — Pref. de Osvaldo Trigueiro). Rio, 1954 — p. 38.

(9) ESMEIN, *op. cit.*, p. 616.

sua teoria no brocardo “*delegata potestas subdelegari non potest*”. Isto é formalmente contestado por DUGUIT, que alega não ser nenhum dos Poderes delegado pela soberania nacional, essencialmente una, e sim elemento constitutivo desta mesma soberania, funcionalmente repartida entre os Poderes. Não cabe aqui, porém, exame pormenorizado da controvérsia.

O fato é que, segundo ESMEIN e BARTHÉLÉMY — DUEZ, a delegação legislativa é, mais que interdita, impossível, por quanto: 1.º — “A Constituição rígida organiza as competências sómente em proveito dos órgãos nela previstos; 2.º — No silêncio da Constituição, é juridicamente impossível que êsses órgãos deleguem a outros tal competência, visto que a competência não se presume; 3.º — Todo ato, realizado pelo órgão constitucional, em violação de sua competência, carece de qualquer base e portanto de valor jurídico.” (10) Tôda esta veemência não impede, todavia, os mencionados autores, de admitir a “deslegalização” de certas matérias, fazendo-as passar para o domínio do regulamento, ao qual nos reportaremos adiante. Em última análise, equivale isto a reconhecer o fracasso dos esquemas inflexíveis de separação dos poderes.

8. Entre nós, o princípio da delegação mereceu severos ataques, no Império, de PIMENTA BUENO. Distantes, são, porém, os dias em que, da tribuna do Congresso Constituinte, a 24 de agosto de 1891, podia proclamar ARISTIDES LÔBO: (11)

“Uma das causas que mais desmoralizaram os Parlamentos da Monarquia, foi o princípio funesto das delegações legislativas... Outro deve ser o molde da legislação republicana. É melhor que ela seja desenvolvida e prolixa do que ser imprevidente. Em uma palavra, os legisladores têm de guardar inteiro o depósito das atribuições que lhes são conferidas. Nós estamos aqui para fazer as leis, não para mandar fazê-las!”

Hoje, é outra a realidade. O Congresso Nacional, que, embora tenha elevado consideravelmente a sua produtividade em relação às legislaturas anteriores, está cada vez mais assoberbado de trabalho, inundado de projetos de lei, de marcha morosa, mas que se acumulam em célebre progressão — continua a ser um dos mais desaparelhados do mundo, (12) enquanto a sua relativa inércia ameaça tolher o desenvolvimento do país. Longe vão os dias da República Velha, em que a vida era tão mais simples, e o Congresso tinha encargos bem menores do que os que hoje lhe cabem.

Em 1891, as afirmações de A. LÔBO tinham sua motivação, pois que pretendiam conter a “absorção da função legislativa e do próprio poder pelo Presidente da República e pelos Governadores”, (13) um dos males do presiden-

(10) BARTHÉLÉMY e DUEZ, *op. cit.*, pp. 195-6.

(11) *apud* PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*. Rio, col. 1947 — vol. I, p. 534.

(12) MANGABEIRA, João. *A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Brasileiras, in Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1954 — p. 124.

(13) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, p. 533.

cialismo que prescinde das armas constitucionais adequadas, caso que de fato se verificava. O próprio JOÃO BARBALHO, ilustre comentarista da Constituição de 1891, não deixou de admitir a necessidade prática das delegações legislativas, por mais condenável julgava fôssem perante a doutrina clássica:

E assim também CARLOS MAXIMILIANO (14):

“A engrenagem complicada dos parlamentos, a lentidão e a falta de orientação dos seus trabalhos levam o desânimo ao espírito dos que desejam que aquelas corporações produzam obra sistemática e de vulto. Em regra a delegação é consequência tardia e desesperada de um projeto de lei necessário, que se arrasta durante meses ou anos pelas Câmaras, retardado pela obstrução ou pela falta de *quorum* para as votações e desfigurado por emendas nocivas e contraditórias.”

9. É tudo uma questão de interpretação, pois atualmente as delegações legislativas não mais são concebidas como instrumento de subversão do equilíbrio dos poderes em favor do Executivo, e sim como simples decorrência da necessidade, em todos os sentidos imperiosa, de tornar eficaz e acelerar a elaboração legislativa. Ademais, preconiza-se a sua limitação pelo próprio texto constitucional, opinião a que nos filiamos. Com efeito, acerta OSWALDO TRIGUEIRO (15) ao frisar que a delegação legislativa, exceção que é à regra da elaboração das normas legais pelo poder competente, pressupõe, onde praticada, a legislação de princípio ou as leis de habilitação.

10. É hoje axiomático, entre os mais eminentes publicistas, ser impraticável o princípio da rígida separação dos poderes, consagrada pelo Estado liberal “a pretexto de prevenir ameaças de pretenso absolutismo”, e que logrou tão somente “dividir e fragmentar... o Estado”. (16) Surgiram fórmulas novas, conciliadoras: ROUSSEAU asseverava ser a melhor Constituição aquela em que o Poder Legislativo laborasse em uníssono com o Executivo; DUGUIT propôs o sistema de *colaboração entre os órgãos*, e muito se fala na *articulação dos Poderes*. Pois, como constata PONTES DE MIRANDA (17) — não sem alguma amargura — “não há, nem nunca houve, perfeita simetria entre os órgãos e as funções”. Legisfera, dissimuladamente, o Executivo; administraram, às escâncaras, o Legislativo e o Judiciário (arts. 40 e 97, II, da Constituição Federal de 1946).

Partem, portanto, de uma dedução histórica de irrefutável autenticidade, os que propugnam substitua-se, ao texto altissonante e inócuo da declaração constitucional de princípios, outro, mais consentâneo com a evolução dos Governos e a realidade nacional. De outra parte, não há causa para os receios

(14) C. MAXIMILIANO, *op. cit.*, loc. cit.

(15) TRIGUEIRO, Osvaldo. Prefácio de *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, op. cit., p. 10.

(16) ARAGÃO, J. Guilherme de. *Administração e Cultura*. Rio, 1951 — p. 119.

(17) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, p. 540.

de retorno à supremacia do Poder Executivo, que justificaram, até certo ponto, a inserção da interdição em Constituições anteriores, vez que

"não importa a delegação na renúncia às prerrogativas inerentes ao Poder Legislativo, que continuará a se exercer no fixar a orientação geral da função delegada e da política legislativa. (18)

#### IV — BREVE SÍNTESE HISTÓRICA DO PROBLEMA

11. Para uma correta apreciação do problema em tela, cabe aqui breve histórico das delegações legislativas, incluindo o seu exame à luz do direito comparado.

A Constituição dos Estados Unidos da América, matriz generosa das demais, contém uma proibição implícita das delegações de poder, a ser observada em princípio; entretanto, evoluiu para a ampliação do poder normativo do Executivo.

Em França, a lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875 vedava o exercício do poder legislativo por qualquer outro órgão que não as Câmaras. A nossa Constituição do Império nada tinha a objetar às delegações; a republicana, de 1891, assim rezava, no artigo 15:

"São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si."

Nada mais dispunha a respeito, exceto o art. 79, que vedava *implicitamente* as delegações. Todavia, eram elas levadas a efeito sempre que necessário, e não raro quando não o era, em proveito do alargamento dos poderes presidenciais, prática abusiva na qual eram useiros e vezeiros os antigos republicanos. Paralelamente, as Constituições italiana, suíça e alemã, embora reconhecendo serem as delegações contrárias aos princípios de Direito Público, "aceitavam-nas como necessidade prática". (19) Mais ou menos neste sentido orientou-se também a jurisprudência dos tribunais brasileiros, ora favoráveis, ora contrários à delegação, justificando-a, quando o exigissem as circunstâncias, pela desmedida amplitude do "poder de regulamentar" do Presidente da República, ao qual se permitia "inovar na matéria legislada, sanando qualquer lacuna do ato legislativo". (20)

12. No período de entre-guerras, a tendência universal preponderante dirigiu-se para a institucionalização das delegações legislativas, quer através da admissão da faculdade executiva de legislar no intervalo das sessões parlamentares, quer por meio da normatividade excepcional do Chefe do Governo.

(18) CAVALCANTI, Themistocles B., *op. cit.*, p. 10.

(19) C. MAXIMILIANO, *ibidem*.

(20) Acórdão dado em 1921 pelo Supremo Tribunal Federal e citado por Mendonça de Azevedo em *A Constituição Federal Interpretada pelo S.T.F.* (Rio, 1925 p. 63) *apud* VITOR NUNES LEAL, "Delegações Legislativas", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. V, julho 1946, p. 386.

(21) Não obstante, a Constituição brasileira de 1934, em seu artigo 3.º, § 1.º, vedou a solução, proibindo mesmo a delegação legislativa expressa e limitada. Tal era a redação do art. 3.º:

“São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

§ 1.º — É vedado aos poderes constitucionais delegar as suas atribuições.

§ 2.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.”

Sem embargo, o artigo 91, IV, da mesma Constituição, deturpava o preceito, estatuindo que ao Senado era facultado suspender, entre outros atos, os regulamentos declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário, determinação essa repetida pela atual Constituição, no art. 64. Há mais: a proibição do art. 3.º não evitou a votação, pelo próprio Congresso, da Lei de Segurança Nacional e das emendas constitucionais propiciatórias do advento do Estado Novo, além de outras medidas em cabal contradição com o preceito. Mais uma vez, portanto, revelou-se inoperante a proibição das delegações, que não pôde impedir, “a corrupção da vida política nacional até o abastardamento de seu Poder Legislativo...”. (22)

13. Entre 1934 e 37, algumas tentativas houve para o restabelecimento das delegações legislativas, reimplantadas com a Carta de 1937. A respeito desta, as opiniões divergem: alguns, como o Ministro CASTRO NUNES, do Supremo Tribunal Federal, entendem que aquela Carta não autorizava senão o desenvolvimento do “poder regulamentar, além dos limites admitidos na doutrina clássica”, ao passo que outros, entre os quais se alinha FRANCISCO CAMPOS, argumentam que, em seu artigo 12, acolheu expressamente a delegação de poderes por via de decretos-leis, o que, aliás, foi sobejamente confirmado pelo uso que dêste dispositivo se fêz.

14. É neste fator que se baseia a reação manifestada pela Constituição de 1946, aos desmandos autoritários do Poder Executivo característicos do Estado Novo. Como geralmente sói acontecer em tais circunstâncias, recorram os constituintes de 1946 no êrro oposto, em extremo igualmente perigoso, e no dizer do Prof. CAVALCANTI, imperdoável. O mesmo ilustre publicista censura-os por seu “fetichismo extemporâneo por um dogma já condenado pelos países de tendências democráticas mais acentuadas”. (23) Assim se refere HERMES LIMA à sua atuação na Assembléia Constituinte, a favor da delegação de poderes:

(21) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.* p. 533.

(22) LEAL, Vitor Nunes, *op. cit.*, p. 381.

(23) CAVALCANTI, Themistocles B. *Tratado de Direito Administrativo*. 2.ª ed. Rio, 1948 — vol. I, p. 244.

"Lembramos a experiência político-administrativa de vários países, inclusive dos Estados Unidos. Argumentamos em vão. Retorquiam que, entre nós, é tão avassaladora a influência do Executivo, que favorecê-la com portas mais abertas redundaria na total asfixia dos outros Poderes, e, de modo especial, do Poder Legislativo." (24)

De fato nada adiantou; era irreprimível a propensão a "delimitar, da maneira mais precisa possível, a esfera de discricionalidade do Poder Executivo". E o artigo 36 da Constituição vigente foi votado com a seguinte redação:

"São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2.º — É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições."

Conquanto não se possa atribuir a este art. 36, § 2.º, o papel de "bode expiatório", indubitável é que lhe cabe a responsabilidade de grande parte dos males que afligem a estrutura política brasileira, e particularmente a (precária) atividade de nosso Poder Legislativo. Cremos não incidir em exagero ao classificá-lo de dispositivo antolhado, pois que ignora as conclusões mais elementares da Ciência Política.

15. Nos Estados Unidos, por exemplo, "a ampliação do Poder Executivo não importou na anulação dos demais poderes. Até certo ponto, a expansão do Executivo tem sido acompanhada por um crescimento paralelo da autoridade do Congresso e do prestígio do Poder Judiciário". (25) Na Inglaterra, berço das liberdades políticas das quais a Nação inteira é, há séculos, ciosa guardiã; na Inglaterra, dizíamos, *alma mater* dos Parlamentos modernos, o Parlamento "continua a ser o poder controlador do Governo, mas vai deixando de ser o órgão incumbido da elaboração dos textos legislativos"; (26) na feliz expressão de Sir WINSTON CHURCHILL, tende a transformar-se antes em um *grand forum of debate*. E não se diga que a Grã-Bretanha nutre sentimentos anti-democráticos!

As Constituições da Europa Ocidental, onde predomina o regime parlamentarista, admitem com menos relutância, se assim se pode dizer, as delegações legislativas, talvez porque este expediente é um precioso recurso de equilíbrio nas crises mais momentosas, que no regime são freqüentes. Na Grã-Bretanha, como já vimos, apesar de inexistir Constituição escrita — ou talvez por isso mesmo — as delegações de poder são de emprêgo comum. Na Itália,

(24) LIMA, Hermes. "Espírito da Constituição de 1946", in *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, op. cit., p. 15.

(25) TRIGUEIRO, Osvaldo. *Os Poderes do Presidente da República*, in "Estudos sobre a Constituição Brasileira", op. cit., p. 81.

(26) TRIGUEIRO, Osvaldo. *Prefácio de O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, op. cit., p. 9.

cuja última Constituição, data, como a do Brasil, do após-guerra (1948), têm obtido singular sucesso as delegações de competência interna, às comissões da Câmara, e também ao Executivo, em âmbito previamente demarcado, através das "legge di delegazione". Na Alemanha Ocidental, igualmente, recorre-se à delegação de poderes, sem que fique abalado o arcabouço do Estado nem cerceada a liberdade do Parlamento. Em França, dá-se o contrário: a Constituição, promulgada em 1948, interdita, em seu artigo 13, as delegações legislativas. Resultado: está sendo frontalmente desrespeitada. No mesmo ano de 1948, uma lei, de 17 de agosto, referente ao reerguimento econômico financeiro nacional, conferiu, ao Governo poderes excepcionais em matéria nitidamente legislativa. (27)

16. Do exposto, é possível concluir o seguinte:

- 1.º) A tendência moderna generalizada é favorável às delegações legislativas, sob o controle dos Parlamentos.
- 2.º) As delegações legislativas não constituem apanágio do regime parlamentarista, podendo ser igualmente eficazes no presidencialismo.
- 3.º) As delegações legislativas, devidamente controladas, não ofendem a forma democrática do Governo.
- 4.º) Onde proibidas, as delegações legislativas não puderam ser evitadas, em maior ou menor escala.

#### V — FUNÇÃO LEGISLATIVA E FUNÇÃO REGULAMENTAR

17. Costuma-se, errôneamente, designar de *poder* a função regulamentar, privativa do Poder Executivo. Reportando-nos a exemplo já citado, devemos relembrar que, se o Poder Legislativo tem a função de legisferar, o Executivo, a seu turno tem entre outras a função de regulamentar que é de natureza administrativa e não política. Daí o título que encabeça este capítulo.

18. Os adeptos da jurisdicidade das delegações legislativas bipartem-se em dois campos: 1.º — os que não encontram nos textos constitucionais, nenhuma cláusula impeditiva, ainda quando, como na nossa Lei Magna, a proibição é expressa; 2.º — os que abrem a porta da legalidade às delegações legislativas, interpretando-as como extensão da função regulamentar.

19. Segundo a primeira dessas correntes, a delegação é inevitável, por quanto "toda lei suscetível de regulamentação contém em si mesma uma lacuna, e portanto uma parcela, por pequena que seja, de delegação ao Poder Executivo". (28) Por conseguinte, permitir a regulamentação e proibir a delegação é um contra-senso, mesmo porque a linha divisória entre lei e regulamento é, por vezes, mui tênue. Ainda outros argumentam que, sendo a legisferação uma função, e não um poder, não há delegação de poderes, e portanto seria exequível o cumprimento do art. 36, § 2.º, simultaneamente com a mais

(27) LANGROD, Georges, op. cit., ps. 37-38; VEDEL, Georges, *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, 7949.

(28) LEAL, Vitor Nunes, op. cit., ps. 384-5.

franca delegação legislativa. Na mesma linha de raciocínio está a doutrina de HUGUS (29), que considera as delegações meras *distribuições de competência*, sem qualquer desobediência à proibição constitucional. Conquanto não lhes faleça certo fundo de verdade, tais sofismas bizantinos são manobras insidiadoras que, se generalizadas — e, uma vez admitidas para solucionar esta questão, bem poderiam ser aplicadas às demais — acarretariam forçosamente a desmoralização de nossa Lei das Leis, com danos irreparáveis para a segurança das instituições nacionais. A missão do jurista é interpretar corretamente” a Constituição, como sugere o ilustre Deputados AFONSO ARINOS, (30) a fim de nela encontrar uma brecha redacional que permita a delegação de poderes, equivale a iludir o texto, apesar de todos os seus males. A Constituição vigente apresenta erros, sem dúvida, e o artigo 36, parágrafo 2º, é quiçá um dos mais graves, mas a lei aí está, e mister se torna cumprí-la, em obediência ao seu *espírito*, e não apenas à letra árida dos parágrafos. Na sucinta expressão anglo-saxônica, “*Let us make the best of it*”. Nada obsta, porém, a emenda à Constituição ou sua reforma pelos meios ordinários.

20. Abandonam a órbita do Direito Constitucional para enfronhar-se na do Direito Administrativo os que fazem residir a legalidade das delegações legislativas em interpretações mais ou menos extensivas da função regulamentar. CARLOS MAXIMILIANO (31) assevera encontrar-se a gênese da lei ainda na vontade do poder constitucionalmente competente quando o Legislativo incumbe de parte de seus encargos o Executivo, para que êste, melhor aparelhado, baixe os necessários regulamentos, nos termos das instruções recebidas.

Já LABAUDÈRE (32) considera que o legislador, pode, constitucionalmente, estender a competência regulamentar do Governo, pois não se trataria de uma delegação de poderes ou de atribuições, mas de assuntos. Delegação material, portanto, e restrita ao pré-determinado.

21. As normas regulamentares são, ademais, *praeter legem*, jamais *contra legem*. Daí a diferença essencial, entre os regulamentos e os decretos-leis, formas perfeitas de delegação legislativa, segundo as quais fica o Poder Executivo habilitado a modificar e revogar leis anteriores. Menos evidente é a distinção entre leis e regulamentos, pois, na palavra de RUY BARBOSA,

“Do regular ao legislar, do legislar ao regular, nem sempre são claras as raias..... Ora as leis regulamentam, ora os regulamentos leigslam.” (33)

Para DUGUIT, a delimitação entre uns e outros é de ordem formal, de hierarquia jurídica. Ao nosso ver, os regulamentos não passam de legislação

(29) *apud* CAVALCANTI, Themistocles, *A Const. Fed. Comentada*, op. cit., p. 450.

(30) *In Boletim* do Instituto de Direito Público e Ciência Política, Rio, n.º 2, outubro-dezembro 1955, p. 17.

(31) C. MAXIMILIANO, op. cit. loc. cit.

(32) LABAUDÈRE, André de, op. cit., loc. cit.

(33) *in* “Revista Forense”, vol. VII, p. 35; *apud* T. B. CAVALCANTI, op. cit., p. 210.

complementar. Autoridades há que impugnam a sua jurisdicidade — por quanto em sua feitura não seriam consultados os interesses das minorias parlamentares — ao que redargüi, com irretorquível justeza, PONTES DE MIRANDA (34), asseverando que

"Rigorosamente, se o povo elegesse um homem para redigir a lei, seria o mesmo que eleger vinte, duzentos, dois mil: a legislação seria igualmente democrática."

22. É um retorno, portanto, à concepção de MAXIMILIANO, que se nos afigura, em tese, inatacável. Somos, portanto, de opinião que uma reforma constitucional deveria principiar por estabelecer a amplitude da função regulamentadora do Executivo, consagrando, dess'arte, no texto constitucional, um movimento que de longa data vem sendo levado a efeito, aqui e alhures, tendo-se mesmo transformado no "direito consuetudinário" a que faz referência RUY BARBOSA. Neste sentido, o exercício da faculdade presidencial de regulamentar, em bases de suficiente latitude, mas sempre sob a supervisão do Congresso, seria um modo suave, e não obstante, progressista, de incluir as delegações legislativas na Constituição, em obediência aos supremos interesses do Estado.

23. É exigir demasiado do Congresso fazer com que desempenhe a contento toda a elaboração legislativa, descendo a minúcias técnicas, que, desprovido de uma eficiente equipe de assessores especializados, se encontra incapacitado de apreciar na justa medida. A avalanche cotidiana de proposições a estudar e votar, sem a possibilidade de legislação delegada, acarreta, como acentuou o nobre Deputado José Diogo Brochado da Rocha, (35) a ineficácia do Congresso, a morosidade dos trabalhos — mesmo nos casos de comprovada urgência — e a ausência, ainda hoje, de muitas das leis constitucionais. Alia-se a isso o débil federalismo existente no Brasil, em consequência do qual é assaz reduzida a matéria deixada pelo Congresso Nacional à deliberação das Assembléias Legislativas Estaduais. Será, então, de molde a surpreender "a balbúrdia e confusão" causada por 326 Deputados e 63 Senadores "a quererem legislar pormenorizadamente sobre tudo"? (36) O Congresso é vítima da intransigência da Constituinte. Cabe-lhe reaparelhar-se, e só o poderá fazer através da delegação de poderes, preferivelmente por meio da extensão da função regulamentar.

Impor-se-á, por outro lado, quando aprovada a aludida emenda, uma reorganização do Congresso. Desejável seria (37) que cada Comissão especializada contivesse apenas peritos na respectiva matéria; nem sempre, porém, é isto possível, e ao sabor da composição das legislaturas haveria necessidade de consideráveis modificações. É mesmo preferível reservar-se ao Parlamento uma atividade eminentemente política, de legislação sobre bases e diretrizes

---

(34) *op. cit.* p. 523.

(35) *in "Boletim"* do I.D.P.C.P., *op. cit.*, p. 24.

(36) MANGABEIRA, João, *op. cit.*, p. 124.

(37) ARAGÃO, J. Guilherme de, *op. cit.*, loc. cit.

da política governamental nos vários setores da vida nacional. Mas não resta dúvida que urge fortalecer a eficiência das Comissões das Câmaras, mediante o assessoramento referido, a fim de verificar se, efetivamente, o Poder Executivo se está desincumbindo da solução dos problemas do Estado, e sem ultrapassar as limitações de sua função regulamentar. Agiria, então, o Congresso, como lídimo representante da vontade popular, convertido que estaria em *órgão opinativo, deliberativo e controlador*.

#### VI — CONCLUSÃO

24. Esforçamo-nos, nas páginas precedentes, por contribuir para o esclarecimento de uma das mais importantes questões jurídico-político-administrativas da atualidade brasileira. Em síntese, são as seguintes as conclusões a que chegamos:

- 1.<sup>a)</sup> A aplicação integral e inflexível do princípio clássico da separação dos poderes é impraticável face à complexidade dos Estados contemporâneos.
- 2.<sup>a)</sup> A substituição do princípio tradicional pelas delegações legislativas é uma tendência necessária nos Estados modernos.
- 3.<sup>a)</sup> As delegações legislativas dentro de normas preestabelecidas, longe de constituírem uma ameaça às instituições democráticas, são o melhor meio para garantir ao Estado a necessária flexibilidade, equipando-o com recursos para debelar quaisquer crises com rapidez.
- 4.<sup>a)</sup> A viabilidade das delegações legislativas não está condicionada a qualquer forma ou regime de Governo.
- 5.<sup>a)</sup> A ampliação razoável da função regulamentar privativa do Poder Executivo é o melhor meio de se assegurar a eficiência das delegações legislativas.
- 6.<sup>a)</sup> A reforma, total ou parcial, da Constituição Brasileira de 1946, deverá levar em conta a necessidade imperiosa das delegações legislativas.

#### VII — BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. ARAGÃO, J. Guilherme de. *Administração e Cultura*. Rio, 1951 — p. 119.
2. BARTHÉLÉMY, Joseph e DUEZ, Paul. *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.<sup>a</sup> ed. Paris, 1933 — pp. 195-8, 762.
3. BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Paris, 1952 — Tomo IV, p. 317.
4. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*, 2.<sup>a</sup> ed. Rio, 1951 — Vol. I, pp. 9-10, 192-3, 207-210, 448-450.
5. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio, 1948 — Vol. I, p. 244.
6. ESMEIN, A.. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*. 5.<sup>a</sup> ed. Paris, 1909 — pp. 616-619.

7. INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA, da Fundação Getúlio Vargas. "Inquérito sobre as atividades parlamentares no Brasil", in "Boletim" n.º 2, Rio, outubro-dezembro de 1955 — pp. 16-24.
8. INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA, Rio, 1954 — *Estudos sobre a "Constituição Brasileira"*, pp. 15 ("Espírito da Constituição de 1946", por Hermes Lima); 81-83 ("Os Poderes do Presidente da República", por Oswaldo Trigueiro); 123-124 ("A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Brasileiras", por João Mangabeira).
9. LABAUDÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Paris, 1953 — p. 197.
10. LANGROD, Georges. *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, trad. de Wanda Cleto Marsiglia, pref. de OSWALDO TRIGUEIRO. Rio, 1954 — pp. 8-13; 37-38, 100, 122.
11. LEAL, Victor Nunes. "Delegações Legislativas", in *Rev. de Dir. Administrativo*. Vol V, julho 1946 — pp. 378-386.
12. MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio, 1918 — p. 254.
13. PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio, 1947. Vol. I, pp. 167, 522-524, 531-540.
14. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. XXI. Rio, julho-setembro 1950 — pp. 134-138.
15. SAMPAIO DÓRIA, A. de. *Direito Constitucional*. 3.ª ed. São Paulo, 1953 — Tomo I, pp. 263-272.
16. VEDEL, Georges. *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, 1949 — p. 502.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

*Acumulação — Correlação de matéria. Inteligência do artigo 185 da Constituição e do decreto n.º 35.956, de 1954.*

PARECER N.º 154-55

I

Pedro Calmon Moniz de Bittencourt, Professor catedrático de Teoria Geral do Estado, da Faculdade Nacional de Direito, conquistou, em concurso de títulos e provas, a cadeira de História Geral e do Brasil, no Colégio Pedro II, Internato.

2. Preside, ainda, à Reitoria da Universidade do Brasil e está em disponibilidade, como Conservador, classe I, em virtude do art. 24 do ato das Disposições Transitórias. Não há, porém, quanto a essas situações nenhum embaraço. O cargo de Reitor admite a concorrência com o magistério e a disponibilidade cessará com a investidura na nova cátedra, segundo informa a D.P.E., invocando o art. 10, § 1.º, do Decreto número 35.956, de 2 de agosto de 1954.

3. Repele, no entanto, a Comissão de Acumulação de Cargos a possibilidade de se reunirem, em um só titular, os dois magistérios. Não há entre as disciplinas em causa a correlação de matérias reclamada na Constituição, segundo parece àquele órgão opinativo:

"Se o estudo do Estado depende, condiciona-se, em grande parte, ao conhecimento da História, constituindo *relação imediata* entre essas matérias, a *recíproca*, entretanto, não é verdadeira — esclarece o respectivo parecer — porque é irrelevante o conhecimento da Teoria Geral do Estado para maior profundidade dos estudos da história, o que demonstra a inexistência da *correlação exigida*".

"Não se nega, assim, que a um Professor de Teoria Geral do Estado seja indispensável o perfeito domínio da História. O que se nega é que exista *correlação* entre essas duas disciplinas, a ponto de justificar a exceção que se contém no art. 185 da Constituição vigente".

4. O Conselho Nacional de Educação, ouvido por iniciativa da Comissão, proclama existir "íntima afinidade" entre as cadeiras ventiladas e, melhor precisando o seu pensamento, conclui:

"Repetindo Groppali, podemos, em consequência, afirmar que de todas as disciplinas do currículo jurídico, no Brasil e em toda parte, a mais histórica é a Teoria Geral do Estado. A afinidade é evidente e indiscutível. Sem uma não se comprehende a outra. Não é afinidade por analogia mas por dependência ou prolongamento. O Estado no espaço (comparado) pouco valeria sem o seu conhecimento no tempo (histórico), como morfologia política da civilização dos povos. São disciplinas intimamente relacionadas e quase inseparáveis (grifos meus)."

II

5. O tema das acumulações remuneradas tem raízes coloniais, como procurei indicar em trabalho antigo (*As acumulações remuneradas e o seguro social — in Revista de Direito Administrativo — vol. IV, página 247-s.*). Cartas Régias, alvarás, decretos e leis não lhes tolheram o florescimento no Brasil-Reino e no Império. A seqüência constitucional republicana e as leis complementares exprimem as hesitações normativas e as concessões da ermenéutica. A não ser no hiato rigoroso da Carta de 1937, a proibição de acumular cargos públicos sempre se coloriu de exceções tolerantes.

6. A atual Constituição interdita, como regra, a acumulação, mas faculta, excepcionalmente, a de dois cargos de magistério, ou a de um desses com o de juiz ou com outro, técnico-científico.

7. Salvo para os magistrados, exige a lei que os cargos se harmonizem pela correlação de matérias e a compatibilidade de horário. O primeiro desses requisitos pressupõe a reciprocidade de efeitos. É necessário que o concurso entre o teor dos cargos se faça em ambos os sentidos e mútuamente contribuam para aprimorar o respectivo exercício.

8. Como pontificou o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mandado de segurança n.º 2.290, "o que visou a disposição constitucional foi permitir que o tirocínio do cargo técnico possa ser vertido no desempenho do cargo de magistério e que os conhecimentos científicamente desenvolvidos neste último possam ser utilizados no aprimoramento da técnica versada no primeiro" (*Diário da Justiça* — 10 de janeiro de 1955 — p. 48).

9. A mesma exegese, que também vincula à acumulação de cargos de magistério, frutificou na esfera administrativa, graças, sobretudo, às lições excelentes de CARLOS MEDEIROS SILVA (Pareceres do Consultor Geral da República — vol. I, p. 177; volume III, p. 129 e 405; vol. IV — p. 191; vol. V, p. 101, 141 e 261).

10. Inscreveu-se, finalmente, o princípio em nosso direito positivo, com o art. 8.º do Decreto n.º 35.956.

11. Acertou, assim, a Comissão em exigir, como pressuposto à acumulação cogitada, a relação imediata, essencial e recíproca entre as disciplinas.

### III

12. Não contesta a Comissão a influência dos estudos históricos no ensino da Teoria Geral do Estado. Antes afirma, como vimos, que o lente dessa última cadeira não dispensará "o perfeito domínio da História".

13. Acredita, no entanto, que ao historiador são indiferentes as lições de direito público, especialmente as da concepção teórica do Estado.

14. Ao diagnóstico de ORTOLAN de que "todo historiador deveria ser jurisconsulto e todo jurisconsulto deveria ser historiador", opõe embargos ao primeiro asserto, sómente aderindo ao seguinte.

15. O trânsito de influência entre as duas ciências seria unilateral e sem reciprocidade. O jurista tomaria de empréstimo ao historiador sem nada lhe restituir em troca. Haveria, em suma, *relação*, jamais *correlação*, como pede a receita constitucional.

16. Será, contudo, a tal ponto, estranha ao curso dos eventos históricos a estrutura jurídica do Poder que a ela se possa alheiar o interesse do especialista?

17. A história dos povos não se exaure, certamente, no destino de suas instituições políticas. A metodologia histórica inscreve inúmeros outros instrumentos de aferição da fenomenologia social. O fato histórico é, porém, em grande parte, o reflexo da organização política da comunidade.

18. Há, entre História e Direito, pontos íntimos de afinidade, que levam à concorrência conceitual e temática das mesmas disciplinas. O professor Javert de Souza Lima, da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, comprovou, com extenso elenco de autoridades, a correlação de matérias que, entre elas, se estabelece (JAVERT DE SOUZA LIMA — "A correlação de matérias em face da Constituição" — "O Jornal" de 20 e 23 de junho e 14 de julho de 1950, p. 4).

19. O ente político é a expressão mais ostensiva de causas sociais que condicionam o processo histórico. Nêle se espelham as tendências de uma época e os conflitos intrínsecos da Nação. A antítese entre liberdade e autoridade, a luta entre o indivíduo e o poder são episódios da evolução dos Estados e dos governos, ou seja, de entidades dominadas pela norma jurídica.

20. Os fenômenos históricos, sobretudo os de feição revolucionária, são a crítica da ordem constituída, em busca da cristalização de uma nova ordem. A experiência política, de que o direito público é o *substratum* normativo, constitui, em suma, uma parcela da experiência histórica, que se tornará ininteligíveis sem a sua invocação.

21. Como estudar o mundo grego sem a feição política de suas cidades? Como entender a sociedade romana sem discriminhar patrícios e plebeus, cônsules e senadores, República e Império?

22. Poder-se-á separar o feudalismo, como fase histórica, das relações jurídicas entre servos e senhores, entre vassalos e suzeranos? Será indiferente ao historiador a forma monárquica absoluta ou representativa? Libe-

ralismo, socialismo, totalitarismo serão palavras vãs aos ouvidos dos historiógrafos de nossa época?

23. Há documentos que pertencem à história, como ao direito público: a Magna Carta, na Inglaterra; a Declaração dos Direitos do Homem, na França; a Declaração da Independência, nos Estados Unidos; a Lei da Abolição, no Brasil; as Constituições, de um modo geral.

24. FREDERICK POLLOCK, ainda no século passado, verberava os manuais escolares que fazem da história uma simples coletânea de datas e acontecimentos. E, a propósito da Magna Carta, observava que não se a poderia compreender longe dos homens e das instituições que a produziram:

*“Or, il faut observer — diz o mestre de Oxford — que la Grande Charte est un document juridique. Elle est remplie de clauses juridiques et de garanties légales; et, si nous essayons de les interpréter sans rien savoir des institutions juridiques de l'Angleterre ou commencement du XIII.<sup>o</sup> siècle, nous ne trouverons le plus souvent à les clauses aucun sens, au nous nous laisserons induire par elles en erreur. Ainsi, nous devons nous plonger dans l'étude des lois, bon gré mal gré; nous ne pouvons y échapper si nous voulons aller au fond des choses, ou du moins en approcher”.*

25. E, mais adiante, definido a filiação dos fatos históricos à ambiência jurídica da sociedade, continua:

*“Nous pouvons dire avec plus de justesse encore et d'à-propos que le Droit est aux Institutions politiques, ce que le système osseux est, à l'ensemble du corps. C'est la charpente où se moule la forme des institutions; et il n'est pas moins impossible d'étudier sérieusement l'*Histoire* sans savoir beaucoup de Droit que de dessiner correctement une figure humaine sans en connaître l'anatomie” (Sir FREDERICK POLLOCK — Introduction à l'étude de la Science Politique — tradução francesa — Paris — 1893 — p. 210).*

26. A unidade italiana, o parlamentarismo inglês ou a federação norte-americana

são capítulos, a um só tempo, históricos e jurídicos.

27. Um grande mestre alemão, F. SAWIKI, exprimiu modelarmente o laime entre as duas ciências do espírito:

*“La vida política ocupa un puesto tan eminente an la historia que, hasta la Idad Moderna, la historiografía es prevalentemente historia política. El presente toma más en consideración el desarrollo total de la civilización. Sin embargo varios historiadores sostienen que el Estado, tanto antes como después, deve ser considerado como el centro de la Historia, siendo el organo verdadero e propio de la vida cultural” (F. SAWICKI — Filosofia de la Historia, tradução espanhola, Buenos Aires — 1948 — p. 156).*

28. Outro depoimento autorizado — o de BRETHE DE LAGRESSAYE e LABORDE-LACOSTE — atesta, abundantemente, a achega dos juristas ao esclarecimento da História:

*“En ce qui concerne la culture générale, il est indéniable que l'étude de l'histoire du droit français est le complément indispensable des études historiques générales; elle permet, par l'analyse approfondie des institutions politiques et administratives, de mieux comprendre l'histoire politique du pays. Bien plus, le nom même des institutions et des agents qui en assurent l'application n'est pleinement compréhensible qu'à celui qui, par l'histoire du droit, connaît leur rôle: états généraux et provinciaux, conseil du roi, grands officiers de la couronne, baillis, sénéchaux, intendants. Au point de vue social, la condition des personnes et des terres, la place tenue par l'Eglise dans la société, le rôle économique des corporations, s'éclairent par la connaissance juridique de l'organisation de l'ancien régime dont le mécanisme est démonté par l'analyse juridique. Enfin, l'histoire du droit permet de suivre les transformations des institutions juridiques et de les rattacher au milieu social dont elles dépendaient, apportant ainsi à la sociologie des éléments de certitude sur les causes sociales des phénomènes juridiques. Citons comme exemples l'étude du servage, du régime féodal, de la centra-*

lisation du pouvoir monarchique qui a préaré la constitution de l'Etat moderne.

En somme, tandis que l'histoire générale attribue aux hommes un rôle de premier plan, l'histoire du droit enseigne l'influence des institutions qui, une fois établies, dominent souvent pour longtemps la vie des générations et façonnent les hommes." (J. BRETHE DE LA GRESSAYE e MARCEL LABORDE-LACOSTE — Introduction générale à l'étude du droit — Paris — 1947 — p. 100).

29. Mostrou PIERRE DUCLOS, em livro excelente, que a história contemporânea se desenvolve em termos essenciais de evolução política e de estrutura jurídica:

"Du serf à l'homme libre, du citoyen à l'homme des masses, du national au citoyen du monde — liberté, intégration, unité: — combinées l'une avec l'autre, se supportant et s'appuyant mutuellement, ces trois orientations sont les plus capables de rendre raison des détours suivant lesquels ont évolué les idées, les moeurs et les institutions politiques depuis 1750 et peut-être des perspectives dans lesquelles s'inscrit leur avenir" (PIERRE DUCLOS — L'évolution des rapports politiques depuis 1750 — Paris — 1950 — p. 16-17).

30. Seria interminável fazer aqui o arrolamento bibliográfico sobre a contribuição das ciências jurídicas e políticas aos estudos históricos. O liame prescinde, *data venia*, de maior confirmação.

31. A objeção zelosamente levantada pela Comissão de Acumulação de Cargos não me parece procedente. O intercâmbio entre a cadeira de Teoria Geral do Estado e a de História é, a meu ver, completo, substancial e indispensável, configurando, nítidamente, a correlação de matérias, no sentido bilateral com que a lei e a jurisprudência têm entendido a ressalva da Constituição.

32. Creio, assim, que o Professor Pedro Calmon poderá, legítimamente, exercer as duas cátedras a que se alçou pelo seu mérito e saber.

E' o que me parece, S.M.J.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Abandono de cargo — Reinício do exercício. Processo administrativo. Aplicação do art. 225, § 1º, do Estatuto.*

#### PARECER N.º 156-55

A consulta abrange dois itens:

a) se o funcionário indicado por abandono de cargo deve permanecer afastado dele, até o término do processo administrativo;

b) se pode reiniciar o exercício, no caso de excesso do prazo para julgamento.

2. A D.P. responde afirmativamente à primeira indagação e de modo negativo à segunda, tendo em vista que a reassunção do exercício tomaria inoperante o processo administrativo, segundo a jurisprudência dominante nos tribunais.

3. E' exato que, na vigência do antigo Estatuto, decidiu o Poder Judiciário, em alguns casos, no sentido de que, tolerando o regresso ao trabalho, a administração renunciava ao direito de dispensar o funcionário faltoso. Nesse sentido se manifestou, por exemplo, o Tribunal Federal de Recursos na apelação cível n.º 22 (Revista de Direito Administrativo, vol. 21, p. 94) e nos embargos na apelação cível n.º 1.996 (Diário de Justiça — 29-12-53).

4. Em decorrência desse entendimento judicial, este Departamento definiu, na exposição de motivos n.º 368, de 29-5-51, a conveniência de não regressar o funcionário ao serviço, até a conclusão do processo administrativo (Revista de Direito Administrativo, vol. 25, p. 312) e renovou, recentemente, essa recomendação, que agora, de novo, endossa (Parecer no processo n.º 9.362-54 — D.O. de 7-4-55 — p. 6.895).

5. O atual Estatuto fixa, no entanto, em termos categóricos, que "não decidido o processo no prazo deste artigo, o indicado reassumirá automaticamente o exercício do cargo ou função, aguardando aí o julgamento" (Artigo 225, § 1º).

6. Sendo o abandono de cargo sujeito a processo administrativo (art. 228), não se poderá isentar da incidência desse preceito, cabendo à autoridade administrativa diligenciar no sentido de não exceder ao prazo para a decisão.

7. Desde que o reinício do exercício decorre de imposição legal, não se lhe aplicará, obviamente, a jurisprudência que via, nessa

circunstância, a manifestação de vontade da administração, no sentido de renunciar à demissão do funcionário.

8. Parece-me, em suma, que o art. 225, § 1.º, é norma processual geral, extensiva a todos os processos administrativos, inclusive aos que se relacionem com a apuração de abandono de cargo.

9. O reinício do exercício não deve ser tolerado, voluntariamente, pela administração, antes do julgamento do processo. Mas, não lhe cabe, tampouco, descumprir a lei, quando torna automático o regresso ao trabalho, na hipótese de excesso do prazo decisório.

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

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

---

*Autarquia — Instituto Brasileiro do Café. Cargos em comissão e funções gratificadas. Aplicação das Leis ns. 1.765, e 1.779, de 1952 e n.º 2.188, de 1954.*

PARECER N.º 188-55

O Instituto Brasileiro do Café, criado pela Lei n.º 1.779, de 22 de dezembro de 1952, consulta sobre a aplicação, ao seu pessoal, do Decreto n.º 37.537, de 27 de junho de 1955.

2. Entende a D.P., dêste Departamento que a autarquia consultante não se distingue das demais, sujeitando-se à competência do Sr. Presidente da República — que no citado decreto foi delegada aos Ministros de Estado — para a fixação dos novos valores dos símbolos de cargos em comissão e funções gratificadas.

3. A Lei n.º 2.188, de 3 de março de 1954, que alterou os valores desses símbolos, estendeu as suas disposições às autarquias, respeitadas as suas possibilidades financeiras.

4. Não especificou a lei a forma de sua aplicação às entidades autárquicas. Como, porém, desde a Lei n.º 488, art. 33, mais tarde renovada na Lei n.º 1.765, de 1952, art. 19, § 1.º, compete ao Poder Executivo fixar os vencimentos do pessoal de autar-

quias federais, definiu-se, no Decreto número 37.537, de 1955, a atribuição delegada aos Ministros de Estado para aprovar a reclassificação de cargos em comissão e funções gratificadas.

5. O Instituto Brasileiro do Café tem, no entanto, por força da lei institucional, um regime especial de autonomia administrativa. A sua administração se constitui de uma Junta Administrativa e uma Diretoria.

6. Goza a Junta Administrativa, cuja presidência incumbe a um delegado governamental, demissível *ad nutum* (art. 5.º, a e art. 6.º), de poderes especiais de gestão e supervisão da autarquia, inclusive a aprovação do orçamento e fiscalização da execução orçamentária, bem como a atribuição específica de

“criar e extinguir cargos e funções, fixar os respectivos vencimentos e gratificações” (art. 10, g).

7. O controle do Governo Federal sobre a administração descentralizada se exercita por meio do direito de voto reservado ao Presidente da República, quanto à decisões que, a juízo do delegado federal, ou de representante estadual, sejam contrários à política econômica do café ou aos interesses de determinado Estado (art. 9.º), bem como da tomada de contas, a cargo do Tribunal de Contas (Constituição, art. 77, n.º II).

8. A lei especial abriu, portanto, exceção ao princípio geral de competência sobre o regime de pessoal nas autarquias. Embora o I.B.C. continha submetido às regras legais de assemelhamento aos padrões retributivos da administração direta, prescinde, quanto ao seu pessoal, da interveniência do ato executivo próprio, desde que a Junta Gubernativa se ache investida, pela lei especial, dos mesmos poderes que, pela norma geral, são conferidos ao Chefe do Poder Executivo.

9. Sou, assim, de parecer que a aplicação ao I.B.C. dos valores instituídos na Lei n.º 2.188 dispensa a intervenção do Ministro da Fazenda, devendo, porém, ser feito com rigorosa observância dos paradigmas federais, fixados na Lei n.º 2.188, de 1954.

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

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

## COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

PROCESSO N.º 2.138-55 — C.A.C. 359

Interessado: Alfredo Duarte Filho.

Procedência: Instituto do Açúcar e do Álcool.

*Não é lícita a acumulação de proventos de aposentadoria de servidor estadual, com a função de Chefe do Gabinete da Presidência do Instituto do Açúcar e do Álcool.*

Foi o presente processo encaminhado à C.A.C. para opinar sobre a possibilidade da acumulação em que ora se encontra Alfredo Duarte Filho servidor aposentado do Estado de Pernambuco, exercendo o cargo, em comissão, de Chefe do Gabinete da Presidência do Instituto do Açúcar e do Álcool.

2. Determinando o item II do artigo 25 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União aplica-se, no que couber aos servidores das autarquias, julgamos enquadrar-se no presente caso o estabelecido em os arts. 188 e 193 desse diploma legal, regulamentados pelo Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954.

3. De acordo com a regulamentação mencionada é vedada a acumulação de quaisquer cargos exceto os de dois cargos de magistério ou a de um dêste com outro técnico ou científico, contando que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

4. Estando o cargo técnico ou científico definido no art. 3.º do Decreto n.º 35.956-54 como sendo aquêle para cujo exercício seja indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino, está fora de qualquer cogitação, como sendo dessa espécie, o cargo ocupado pelo interessado de Chefe do Gabinete da Presidência do Instituto do Açúcar e do Álcool, dada a sua natureza reconhecidamente administrativa.

5. Dessa forma, considerando o estabelecido pela legislação que rege a matéria

em estudo, não é lícita a acumulação que deu origem ao presente processo.

6. Assim sendo, deve o interessado proceder de conformidade com o estabelecido nos arts. 190 e 191 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, optando pela remuneração de um dos cargos que ocupa, cumulativamente.

E' êste o nosso parecer.

C.A.C., em 16 de dezembro de 1955. — José Renato Pedroso de Moraes, Relator. — Moacir de Matos Peixoto. — João Guiherme de Aragão.

Submeto, nos termos do § 3.º do art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 27 de dezembro de 1955. — Moacir de Matos Peixoto.

Aprovado. Em 30 de dezembro de 1955. — Isnard Freitas, Diretor Geral.

Processo n.º 2.138-55 — Providenciada a publicação do parecer, restituo o presente processo ao Instituto do Açúcar e do Álcool.

D.P., em 2 de janeiro de 1956. — Antônio Fonseca Pimentel, Diretor.

(Publicado no *Diário Oficial* de 6 de janeiro de 1956 — pág. 298).

---

PROCESSO N.º 7.450-55 — C.A.C. 281

### RECURSO

No anexo processo, Antônio José Alves de Souza recorre do parecer desta Comissão, contrário a percepção de proventos de aposentadoria juntamente com os vencimentos do cargo de Sociedade de Economia Mista.

O recorrente é engenheiro classe O, aposentado com as vantagens do cargo em comissão de Diretor Geral do Departamento Nacional da Produção Mineral, Padrão CC-2, acumulando os proventos dêste último cargo com os vencimentos de Presidente da Com-

panhia Hidrelétrica, de São Francisco, Sociedade de Economia Mista.

Em que pese às extensas e ilustrativas razões expendidas no recurso em anexo, não nos parece haja outro caminho senão o da manutenção do parecer precedente desta Comissão.

A verdade é que o Estatuto inclui expressamente na proibição de acumular o exercício de cargo em sociedade de Economia Mista, juntamente com o de outro da União. Não cabe indagar qual o regime jurídico aplicável ao exercício de cargo de Sociedade de Economia Mista. Pouco importa seja ele adstrito a regras de direito público ou privado, se o provimento do cargo se faz por meio de nomeação do Presidente da República ou por outro meio adotado da administração particular, regida pelo direito privado. O preceito proibitivo independe na noção ou definição de cargo público. A nosso juízo, basta a simples concorrência de exercício de cargo de sociedade de economia mista com o de outro qualquer dos quadros da União, dos Estados e dos Municípios para se configurar a interdição do exercício cumulativo de cargos — funções, prevista no art. 185 da Constituição e definida na legislação ordinária.

Além das razões que invoca no tocante à natureza do cargo, também citou o recorrente em seu favor o que dispõe o art. 191, do Estatuto, *verbis*:

"Art. 191. Salvo o caso de aposentadoria por invalidez, é permitido ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto em inspeção de saúde que precederá sua posse e respeitado o disposto no artigo anterior".

Este dispositivo foi regulamentado pelo art. 12 do Decreto n.º 35.956 de 2-8-1954, nos seguintes termos:

"Art. 12. Salvo o caso de aposentadoria por invalidez é permitido ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto em inspeção de saúde que precederá sua posse e respeitado o disposto no artigo anterior.

Parágrafo único. Enquanto exercer a comissão, o aposentado perderá os proventos da aposentadoria, salvo se por estes optar".

Adotou, assim, o texto regulamentar do Decreto n.º 35.956, citado, princípio assente na legislação de pessoal, segundo o qual a situação da inatividade segue a da atividade. Tal princípio está a seu turno reforçado pelo art. 10 do mesmo Decreto número 35.956, que dispõe:

"Art. 10. A acumulação de proventos de inatividade resultante de aposentadoria ou disponibilidade, ou dêstes com a retribuição de atividade, só permitida quando proveniente de cargos acumuláveis, ressalvados os casos decorrentes do disposto no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitorias".

Nestas condições, vem estabelecendo esta Comissão orientação jurisprudencial, de acordo com a qual a acumulação de servidor em inatividade só é legítima desde que proveniente de cargos acumuláveis na atividade. Parece-nos correto êsse princípio. Realmente, não cogitou o art. 191 do Estatuto de conferir ao inativo vantagem superior às que estabeleceu a legislação vigente para o servidor em atividade. Se o funcionário em exercício tem de afastar-se do cargo com perda de vencimentos, na hipótese de ir ocupar cargo de sociedade de economia mista, o inativo, que não mais exerce o cargo, tem, paralelamente, de prescindir de seus proventos. Perceber êstes juntamente com os vencimentos dos cargos que passará a exercer será dar ao funcionário já egresso do serviço público vantagem que ao próprio funcionário em exercício não é lícito obter.

Diante do exposto, somos de parecer que não subsistem em face da legislação que dispõe sobre acumulações enumeradas, as razões do presente recurso, porque:

a) a proibição de acumular cargos e funções é extensiva aos cargos de sociedade de Economia Mista, independente do regime jurídico a que se acham sujeitos (Art. 189 do Estatuto — Lei n.º 1.711, de 28-10-1952 e artigo 2.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, com a redação dada pelo Decreto n.º 36.479, de 18-11-1954).

b) a proibição de acumular abrange a percepção conjunta de proventos da inatividade e vencimentos da atividade. *Contrário sensu*, sua percepção simultânea só é legítima,

quando proveniente de cargos acumuláveis, o que não ocorre na espécie; não devendo prevalecer contra esse princípio explícito nos arts. 10 e 12 do Decreto n.º 35.956, a interpretação de que a proibição de acumular só abrange "funcionários em efetivo exercício" (página 7 do recurso).

Somos, em conclusão, pela manutenção do anterior parecer desta Comissão.

C.A.C., em 27 de dezembro de 1955. — *João Guilherme de Aragão, Relator.* —

*Moacir de Matos Peixoto. — José Renato Pedroso de Moraes.*

À consideração do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C., em 14 de janeiro de 1956. — *Moacir de Matos Peixoto, Presidente. Aprovado. Em 16-1-56. — Isnard Freitas, Diretor Geral.*

(Publicado no *Diário Oficial* de 19-1-56 — pág. 1.034).

## ACORDAOS

### Supremo Tribunal Federal

*Federalização de Universidade — Direito Adquirido a acumulação de cargos não prevalece contra a Constituição Federal.*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 23.100  
— DISTRITO FEDERAL

*Acumulação remunerada de cargos públicos — Função; art. 185 da Carta Maior — Função meramente burocrática e magistério em Universidade, que foi federalizada — Jurisprudência — Provimento do recurso, para cassar a segurança concedida.*

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.  
Recorrente: União Federal.

Recorrido: Dr. Alberto Moreira dos Santos Pena.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 23.100, do Distrito Federal, sendo recorrente a União Federal e recorrido o Sr. Adalberto Moreira dos Santos Pena:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, por unânimidade de votos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 13 de agosto de 1953. — Barros Barreto, Presidente e relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto. — Com o seguinte acórdão, o ilustre Tribunal Federal

de Recursos, sem unanimidade de votos, concedeu o mandado de segurança requerido pelo Dr. Adalberto Moreira dos Santos Pena, contra ato do Ministro da Educação e Saúde, exigindo que ele se demitisse do cargo de tesoureiro da Rêde Mineira de Viação, por exercer, cumulativamente, o de Professor catedrático da Faculdade de Odontologia e Farmácia da Universidade de Minas Gerais, federalizada pela Lei n.º 971, de 16 de dezembro de 1949:

“Quem acumulava, legítimamente função administrativa em autarquia estadual com magistério superior em Universidade de caráter particular não pode ter seu direito adquirido ao exercício de ambos os cargos prejudicado pela alteração posterior no regime da mesma Universidade que foi federalizada”.

Foram êstes os votos emitidos: (16).

Recorreu extraordinariamente a União Federal, com fundamento no art. 101, III, letra a, da Constituição, dado que a decisão foi contrária aos arts. 141, § 3.º, e 185 da referida Carta (fls. 77).

As partes juntaram razões e o eminente Dr. Procurador Geral da República oficiou a fls. 98:

“O recurso foi interposto com fundamento no art. 101, n.º III, letra a da Constituição Federal, por ter o Ven. Acórdão recorrido, contrariado o disposto no art. 185 da Constituição Federal, que proíbe terminantemente a acumulação de cargos públicos, salvo os casos que expressamente exceta e nos quais não se enquadra a situação do Recorrido, a quem dito Acórdão atribui direito adquirido à acumulação por ele desejado”.

Contra o disposto no art. 185 da Constituição Federal só podem invocar direito adquirido os compreendidos no art. 24 do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, entre os quais não está compreendido o Recorrido.

Nos demais casos, não pode haver direito adquirido contra o que estabelece a Constituição.

Assim, dês que a situação do Recorrido, depois da federalização da Universidade Mineira não o situa em uma das exceções do citado art. 185 da Constituição Federal, possível não é reconhecer-se em seu favor o alegado direito adquirido.

Era él professor de uma instituição de ensino privado — a Universidade de Minas Gerais e, como tal, podia acumular tal função com o exercício de um cargo público, pois de tal acumulação não cuida a Constituição Federal. Federalizada, porém, tal Universidade, cessou o direito do Recorrido a tal acumulação, pois a referida federalização não pode ter o efeito de assegurar a alguém qualquer direito contra o que a Constituição Federal expressamente dispõe. A situação do Recorrido passou a ser outra, o que basta para que se não possa cogitar de direito adquirido.

O voto vencido do eminentíssimo Ministro Djalma Cunha Melo melhor apreciou o caso em discussão (fls. 70-72), em que o Venerando Acórdão recorrido, data vénia, criou um direito contra disposição expressa da Constituição Federal.

Assim e de acordo com o aduzido pelo ilustre Dr. Sub-Procurador Geral da República nas razões de fls. 81-83, e com o brilhante parecer do ilustre Consultor Geral da República — Dr. Carlos Medeiros Silva, às fls. 84-86, somos pelo provimento do recurso.

Distrito Federal, 7 de julho de 1953. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

#### VOTO

A Constituição Federal veda, peremptoriamente, a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvadas as hipóteses que especifica (art. 185). E o impetrante da segurança, ora recorrido, desempenhando a função de tesoureiro da Ribeira Mineira de Via-

ção, meramente burocrático além da de professor catedrático da Faculdade de Odontologia e Farmácia da Universidade de Minas Gerais que foi federalizada, teria de optar por um desses cargos.

Com efeito, não se trata de magistrado, nem há que falar de correlação de matérias e compatibilidade de horário previstas na Lei Maior, respeito a acumulação de dois cargos de magistério ou a de um desses com outro técnico ou científico.

Jamais poderia, também, ser invocado um pretenso direito adquirido, contra mandamentos expresso da Carta Política vigente e que, por sem dúvida, não está compreendido no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tão pouco, a espécie vertente apresenta-se abrangida pelo princípio do art. 141, § 3º, do citado Estatuto, em virtude do qual a lei não prejudicara o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e coisa julgada. Inegavelmente, a lei federal, ao oficializar a Universidade Mineira, encontrou o recorrido no gôzo de uma acumulação; mas, então, esta não brigava com qualquer preceito constitucional.

De ressaltar, ainda, o julgamento de caso análogo ao presente pela Suprema Corte, em 22 de julho último, relatado pelo eminentíssimo Ministro Luís Gallotti (mandado de segurança n.º 2.075, do Paraná); foi denegado, unanimemente, o *writ*, com a circunscrição de que se havia montado o impetrante em decisão concessiva da segurança, proferida pelo Colendo Tribunal Federal de Recursos a 18 de setembro de 1952 e que é o acórdão agora recorrido.

Pelos motivos expostos, tomo conhecimento do recurso e dou-lhe provimento, para cassar o malsinado arresto.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

*Conheceram e deram provimento, à unanimidade de votos.*

(Publicado no *Diário da Justiça* de 28 de novembro de 1955, pág. 4.178 (apenso ao n.º 271).

*Extensão aos Fiscais Auxiliares de Impostos Internos do regime de remuneração dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo — Mandado de Segurança não é meio hábil para dirimir a controvérsia.*

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.842

*Os fiscais Auxiliares de Impostos Internos constituem carreira autônoma, não se confundindo com os Agentes Fiscais. Percebem vencimentos fixos, sem direito de percentagens.*

Relator: O Senhor Ministro Nelson Hungria.

Impetrantes: Alberto Tavares Casais e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 1.842, de que são impetrantes Alberto Tavares Casais e outros, acorda o Supremo Tribunal Federal, por unânimidade de votos, denegar a segurança, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes de presente decisão.

Custas ex-lege.

Distrito Federal, 30 de janeiro de 1953.  
— Orosimbo Nonato, Presidente. — Nelson Hungria, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Alberto Tavares Casais e outros Fiscais Auxiliares de Impostos, Internos do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, lotados uns (em número de 32) na Recebedoria do Distrito Federal e outros (em número de 20) na Capital de São Paulo, impetram mandado de segurança contra o Sr. Presidente da República, que se recusa a lhes mandar pagar as percentagens a que se julgam com direito líquido e certo, ex-vi da lei n.º 1.325, de 23-1-1951, em combinação com o artigo 25 da lei n.º 641, de 14-11-1899. A primeira destas leis, que transformou os Fiscais Aduaneiros em Fiscais Auxiliares dos Impostos Internos, dispôs que a êstes, além das atribuições conferidas pelos Decretos números 19.827, de 2-4-1931 e 24.058 de 28 de março de 1934, compete a fiscalização

das mercadorias sujeitas ao impôsto de consumo e respectivos efeitos fiscais nas estações ferroviárias, nas estradas de rodagem, nos entrepostos das empresas de transportes rodoviários e urbanos, nas feiras-livres, nas construções em geral e nos veículos em trânsito, bem como a lavratura de autos de infração e apreensão sempre que se verifiquem transgressões dos preceitos fiscais aplicáveis a essas mercadorias. Não fêz mais a dita lei, dissertam os impetrantes do que com mudança de título e alguns acréscimos, restabelecer os cargos de Auxiliar da Fiscalização do Impôsto de Consumo, criados pelo Decreto-lei n.º 19.827 de 1931, e suprimidos pelo Decreto-lei n.º 1.847, de 7-12-1939. Ora, o art. 25 da lei n.º 641, de 1899, que é a lei orgânica do impôsto de consumo, prescreve que "o governo determinará as gratificações dos agentes incumbidos da fiscalização as quais deverão constar de uma cota fixa acomodada as circunstâncias locais e de outra correspondente à percentagem que fôr arbitrada conforme a arrecadação efetuada". O Decreto-lei n.º 3.535, de 21-12-1899 que regulamentou a lei n.º 641, estabeleceu de par com gratificações fixas, as percentagens dos agentes fiscais, distinguindo entre os que funcionavam na Capital Federal, Niterói e S. Gonçalo, especialmente denominados "Inspetores Fiscais", os que serviam em outros municípios do Estado do Rio e os que serviam em outros Estados. Este critério de divisão da remuneração dos agentes fiscais em uma parte fixa (gratificação) e outra variável (percentagem) persistiu na legislação sobre o impôsto de consumo ou nas sucessivas leis que foram ampliando a incidência do impôsto de consumo e nas respectivas regulamentações. A própria lei n.º 284, de 28-10-1936, que veio imprimir critérios uniformes na definição e classificação dos cargos públicos de natureza civil, não rompeu com o sistema tradicional, e no art. 4.º de suas disposições transitórias, referindo-se ao Ministério da Fazenda, determinou que se organizasse "um plano de regularização do regime de percentagens em vigor naquele Ministério, ficando entendido que só se beneficiarão desse regime os funcionários, que influirem diretamente na arrecadação de rendas orçamentárias". Não só em face da lei n.º 641, de 1899, como em face da lei n.º 284, de 1936, podiam os correntes, quando ainda no cargo de Auxiliares da Fiscalização do Impôsto de Consumo, ter pleiteado o pagamento de percentagens; mas, antes que isso lhes ocorresse sobreveio o Decreto-lei n.º 1.847, de 7-12-1939, que transferiu os ditos Auxiliares para o Quadro

III da Polícia Fiscal, sob a denominação de "Fiscais Aduaneiros", sem influência direta na arrecadação do impôsto de consumo. Atualmente, com a lei n.º 1.325 de 1951, que fêz retornar ao *statu quo ante*, restabelecendo sob o nome de Fiscais Auxiliares de Impostos de Consumo, a sua pretensão às percentagens voltou a ser plenamente legal.

Perfeitamente idêntica a dos "Agentes Fiscais" do Impôsto de Consumo é a situação déles, enquadrando-se na classe dos "agentes incumbidos da fiscalização", a que se refere o art. 25 da lei n.º 641, ou dos "funcionários que influem diretamente na arrecadação de rendas orçamentárias" a que alude a lei número 284, de 1936. Duas são as carreiras de funcionários incumbidos de fiscalizar o impôsto de consumo que influem, portanto na arrecadação de rendas orçamentárias: a de Agente Fiscal e a de Fiscal Auxiliar. Um trata de fiscalizar o pagamento de imposto enquanto a mercadoria está na fábrica ou nas casas comerciais; outra, quando a mercadoria está em circulação pelas vias de comunicação ou em exposição à venda na via pública. Como o governo, entretanto, não tivesse cuidado de estender aos Fiscais Auxiliares o regime de percentagens de que gozam os Agentes Fiscais, os recorrentes dirigiram-se ao Sr. Presidente da República, em requerimento datado de 6 de fevereiro de 1952, para que fosse baixado decreto em tal sentido; mas, decorrido o prazo de 90 dias estabelecido no § 1.º do art. 221 do Estatuto dos Funcionários Civis, não se pronunciou o Chefe do Governo deixando assim, de cumprir o disposto no art. 25 da lei 641, de 1899. O presente pedido de segurança é para que este Supremo Tribunal suprindo a omissão do Poder Executivo, mande aplicar aos impetrantes o critério fixado no Decreto-lei n.º 8.631, de 10-1-1946 e respectivo regulamento baixado com o Decreto n.º 30.112, de 29-10-1951, relativamente às percentagens atribuídas aos Agentes Fiscais do impôsto de consumo pelo art. 184 do Decreto-lei n.º 7.404, de 23-3-1945.

Foram prestadas as informações solicitadas ao Sr. Presidente da República, nas quais se procura demonstrar a diversidade, no sentido *quantitativo e qualitativo*, entre as funções de Agentes Fiscais e os de Fiscais Auxiliares. Êstes sempre receberam vencimentos totais e fixos, e esta forma de retribuição foi mantida pela lei n.º 1.325, de 23-1-1951, sendo os titulares escalonados nos padrões G a K, sem que lhes seja reconhecido, expressa ou implicitamente, qualquer direito a percentagens sobre a arrecadação do impôsto de consumo, ao contrário do

que ocorre com os Agentes Fiscais. A legislação invocada, concernente à remuneração dos últimos é específica, privativo dessa carreira, e já existente antes da criação dos Fiscais Auxiliares.

A fls. 100, oficiou o dr. Procurador Geral da República, que assim opina:

"O presente mandado de segurança foi impetrado por 52 fiscais auxiliares de impostos internos do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, lotadas 32 na Recebedoria do Distrito Federal e 20 na Capital do Estado de São Paulo contra o ato omisso de sua Excelência o Senhor Presidente da República, consistente em não haver despachado o requerimento de 6 de fevereiro do corrente ano, em o qual pediram lhes fosse extensivo o mesmo regime de remuneração dos fiscais do impôsto de consumo.

"Alegam que o impôsto de consumo é fiscalizado, presentemente no Distrito Federal e no Estado de São Paulo por agentes fiscais do impôsto de consumo, regidos pelos Decreto n.º 26.149, de 5-1-1949, e por fiscais auxiliares de impostos internos, regidos pela lei n.º 1.325, de 23-1-1951, concluindo que, por isso, devem gozar das mesmas vantagens.

"As duas carreiras, porém, são completamente distintas, como ressalta do confronto do disposto nos arts. 154, letras a e e 155 do Decreto-lei n.º 739, de 24-9-1939, mantidos pelo art. 203 do Decreto n.º 26.149, de 5-1-1949, com o estabelecido no art. 6.º, letras a e d do Decreto n.º 19.827, de 2-4-1931, no art. 1.º do Decreto n.º 24.058, de 28-3-1934 e nos arts. 1.º e 3.º da lei n.º 1.325 de 23-1-1951, como consta das informações oficiais (fls. 82-87), reconhecendo, aliás, os próprios impetrantes não serem elas reguladas pela mesma lei.

"A parte comum existente nas duas carreiras não obriga a pagar aos que fazem parte de uma delas o mesmo estipêndio atribuído por lei tão somente à outra.

"Se assim fosse, deveriam ser os mesmos os vencimentos dos Ministros deste Egrégio Tribunal e dos do Tribunal Federal de Recursos, pois ambos julgam apelações criminais, *habeas-corpus*, mandados de segurança e outros feitos idênticos.

"O aumento da remuneração dos servidores públicos é fixado em lei, por iniciativa do Presidente da República, ex-vi do disposto no § 2.º do art. 67 da Constituição Federal.

"Foi o que com elevado critério decidiu este Egrégio Tribunal no julgamento da representação n.º 164 que apresentamos, por provocação do ilustre Governador de Santa Catarina.

"Entre as atribuições do Poder Judiciário não se encontra a de fazer a equiparação de estipêndios dos servidores públicos que exercem cargos ou funções diferentes entre si.

"A longuissima petição inicial encerra apenas explanação de fundo doutrinário, não demonstrando, como seria indispensável que os Impetrantes tenham direito líquido e certo ao que pedem.

"A injustiça porvertura existente no critério que prevaleceu nas disposições de certa lei, não pode ser reparada judicialmente, por meio de mandado de segurança.

"E' o que freqüentemente tem decidido este Excelso Pretório.

"Não tem, portanto, cabimento algum a pretensão dos Impetrantes, o que basta para que confiemos no indeferimento do pedido inicial.

"Distrito Federal, 6 de outubro de 1952.  
— *Plínio de Freitas Travassos, Procurador Geral da República*".

E' o relatório.

*O Sr. Ministro Nelson Hungria* — Toda a argumentação dos recorrentes assenta em falsas premissas. A lei n.º 641 de 1899, sómente cuidou dos funcionários da fiscalização do imposto de consumo então existente sob a etiqueta legal de "Agentes Fiscais". A expressão "Agentes Fiscais" não foi empregada aí ao sentido genérico, mas no sentido específico atinente a uma determinada e individualizada classe de funcionários do Fisco Federal. E isto mesmo ficou nitidamente esclarecido quer na própria lei 641, de 1899, quer no seu regulamento baixado com o Decreto n.º 3.535, do mesmo ano, bem como no Decreto n.º 3.659, de 1900 que reorganizou o serviço de fiscalização dos impostos de consumo e em todos os decretos e leis posteriores, que, para maior evidência da especificidade, sempre empregam com iniciais maiúsculas o título "Agente Fiscal". Admita-se, porém que a lei número 641 tivesse caráter genérico, abrangendo todos quantos, sob qualquer denominação, viessem a atuar na fiscalização do imposto de consumo. E' bem de ver que a lei 641 não passa de lei ordinária que podia ser alterada por outra lei ordinária. Ora, tanto o Decreto n.º 19.827, de 1931, que criou os cargos de Auxiliares de Fisca-

lização do Imposto de Consumo, quanto a lei n.º 1.325, de 23 de janeiro de 1951, que os restabeleceram sob o título de Fiscais Auxiliares dos Impostos Internos, atribuiriam-lhes vencimentos fixos ou padronizados. Não deixaram margem a qualquer interpretação no sentido de concessão de percentagens, devendo notar-se que os sucessivos diplomas legais que vieram ampliando a incidência do imposto de consumo sempre que cuidavam dos Agentes Fiscais, deixavam expresso o seu direito à remuneração composta de parte fixa e parte variável.

Quanto à lei n.º 284, de 1936, manteve ela o regime de percentagens mas tão sómente para os funcionários que, influindo diretamente na arrecadação das rendas orçamentárias, já se achavam sob tal regime. Nada teve a ver com os então Auxiliares da Fiscalização do Imposto de Consumo, inteiramente alheios ao regime de percentagens.

A lei 1.325, de 1951, no seu art. 1.º dispõe o seguinte:

"Os cargos das carreiras de Fiscal Aduaneiros dos Quadros Permanente e Suplementar do Ministério da Fazenda, atualmente lotados nas Recebedorias do Distrito Federal e de São Paulo, passam a constituir, na forma da Tabela anexa a carreira de Fiscal Auxiliar de Impostos Internos do Quadro Permanente do referido Ministério". Ora, nessa tabela anexa figura a carreira ou cargo de fiscal Auxiliar de Impostos Internos com 5 padrões, de G a K, sem a mais longínqua ressalva ao direito de percepção de percentagens. Também a 1.325 não fêz equiparação alguma entre os Fiscais Auxiliares e os Agentes Fiscais constituindo uns e outros carreiras autônomas.

E' possível que o legislador tenha sido injusto, mas não cabe ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário emendar-lhe a mão, sob pena de incorrer em franca exorbitância. Já dizia o juiz Harlan, da Suprema Corte americana, que constituía intolerável usurpação do poder pelo Judiciário irrogarem-se os tribunais a faculdade de "to read into the act of Congress words which are not to be found there". E acrescentava: "To overreach the action of Congress merely by judicial construction, that is, by indirection, is a blow at the integrity of our govermental system, and in the end will prove most dangerous of all".

Apelem os recorrentes para o Congresso, e não para o Poder Judiciário, cuja função não é a de regulamentar leis, e muito menos,

a de regulamentá-las ao arreio do seu próprio texto ou para suprir-lhes as lacunas.

Denego a segurança.

#### VISTA

*O Sr. Ministro Rocha Lagôa — Sr. Presidente, peço vista dos autos.*

#### DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Adiado por ter pedido vista o Senhor Ministro Rocha Lagôa, depois de ter votado o Sr. Ministro Relator denegando a segurança.

Deixou de comparecer o Exmo Senhor Ministro Edgard Costa por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Senhor Ministro Afrânio Costa.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Rocha Lagôa — Pretendem os impetrantes lhes seja assegurado o direito de receber os seus vencimentos divididos em duas partes: uma fixa e a outra variável, esta de acordo com a arrecadação do imposto de consumo. Sustentam que vencimentos tais são devidos a todos os funcionários que fiscalizam essa arrecadação, consoante o mandamento contido no art. 25 da lei n.º 641, de 14 de novembro de 1899, in verbis:*

“O Governo determinará as gratificações dos agentes incumbidos da fiscalização, as quais deverão constar de uma cota fixa, acomodada às circunstâncias locais, e de outra correspondente à percentagem que fôr arbitrada conforme a arrecadação efetuada”.

Posteriormente, prosseguem os impetrantes, foi promulgada a lei n.º 284 de outubro de 1936, na qual se preceitou que o sistema de remuneração, composto de ordenado e cotas sómente beneficiaria os funcionários do Ministério da Fazenda que influissem diretamente na arrecadação de rendas orçamentárias. Os impetrantes se consideraram incluídos nessa categoria, porque fiscalizam o pagamento do imposto de consumo, quando a mercadoria está em circulação pelas vias de comunicação ou em exposição à venda na via pública.

Fortes em seu direito, requereram ao Senhor Presidente da República fôsse expedido decreto, regulamentando e fixando a percen-

tagem a que fazem jus, como fiscais auxiliares de impostos internos, nos moldes do Decreto n.º 30.112, de 29 de outubro de 1951, que regulamentou a percentagem no cargo de agente fiscal do imposto de consumo. E como houvesse decorrido período superior a noventa dias, sem qualquer pronunciamento do Chefe do Governo, formularam o presente pedido de segurança para que êste Supremo Tribunal, suprindo a omisão do Poder Executivo mande aplicar aos impetrantes o critério fixado pelo Decreto-lei n.º 8.631, de 10 de janeiro de 1946 e respectivo regulamento baixado com o Decreto n.º 30.112, de 29 de outubro de 1951, para o pagamento das percentagens aos agentes fiscais do imposto de consumo.

Nas informações prestadas pelo Sr. Presidente da República procurou-se demonstrar a diversidade entre as funções dos impetrantes e as dos agentes fiscais do imposto de consumo, acentuando-se que aquêles sempre receberam vencimentos fixos, e que esta forma de retribuição fôra mantida pela lei n.º 1.325, de 23 de janeiro de 1951, que escalou os titulares nos padrões G a K, sem lhes reconhecer direito à percepção de percentagens.

Tenho como ponderosas as razões invocadas pelos impetrantes em sua postulação.

Assegurando a lei n.º 641, em seu art. 25, aos agentes incumbidos da fiscalização o pagamento de percentagem fê-lo, a meu ver, genéricamente, abrangendo todos os funcionários incumbidos de fiscalizar a arrecadação do imposto de consumo. Entre êstes considero incluídos os impetrantes, por isso que desempenham as funções de fiscais auxiliares de impostos internos. A circunstância de haver a lei n.º 1.325 padronizado êsses cargos não retirou a seus ocupantes o direito à percepção de percentagens asseguradas na lei n.º 641, porquanto limitou-se a estabelecer a parte fixa, prevista no art. 25 dêsse diploma e denominada remuneração no artigo 108 do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos. Quanto à parte variável, não havia necessidade de menção expressa, porque já estava atribuída na mencionada lei n.º 641.

Não vejo, entretanto, como possa ser deferida em mandado de segurança a pretensão dos impetrantes.

E' evidente falecer meios ao Poder Judiciário para compelir o Executivo a baixar regulamento fixando as percentagens pleiteadas pelos impetrantes porque isto importaria em invasão de funções privativas.

Mas, como já está arbitrada a percentagem a que têm direito os agentes fiscais do impôsto de consumo, é possível ao Judiciário aplicar aos impetrantes, *mutatis mutandis*, a tabela estabelecida para aquêles.

Isto, entretanto, só poderá ser feito pelas vias ordinárias, onde seria possível a realização de perícia, em que seriam fixados os valores das percentagens dos impetrantes, conforme a arrecadação efetuada de acordo com a influência exercida nela pelos mesmos, pois é manifesto que a percentagem de um fiscal auxiliar não pode ser idêntica à de um agente fiscal.

Por êstes motivos denego a segurança, mas remeto os impetrantes às vias comuns.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães* — Sr. Presidente, a lei n.º 1.325, de 23 de janeiro de 1951, instituiu a carreira de fiscal-auxiliar de impostos internos do quadro permanente do Ministério da Fazenda, com padrão de G a K. A meu ver, a fixação desses padrões dá a entender que se trata de vencimentos. Não entende assim o requerente, que sustenta ser o caso, previsto no art. 108 do antigo Estatuto dos Funcionários, de remuneração. Quer êle que o padrão sirva para determinar a parte fixa da remu-

neração, sendo o mais percentagem, fixada de acordo com o art. 25 da lei n.º 641, de 11 de novembro de 1899. Ora, a matéria não é clara. E' até bastante obscura, dâ lugar a controvérsia. Não se trata, a meu ver, de remuneração, mas de vencimento, apenas, nos termos do art. 107 do antigo Estatuto. Isto será melhor examinado em ação ordinária.

Denego o mandado.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Denegaram a segurança, unânime mente.

Ausentou-se o Exmo. Sr. Ministro José Linhares, presidente, presidindo o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Orozimbo Nonato.

Deixaram de comparecer os Exmos. Senhores Ministros Lafayette de Andrada, por motivo justificado e Edgard Costa por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

(Publicado no *Diário de Justiça* de 21 de novembro de 1955, pág. 4.071 (apenso ao n.º 265).

## *Tribunal Federal de Recursos*

*Equiparação de Fiscais Aduaneiros aos servidores beneficiados na Lei 200-47, para reparar direito adquirido antes da Lei 284-36. A Lei 200 não se aplica senão aos funcionários nela especificados.*

### APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.416 — DISTRITO FEDERAL

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Cândido Lobo.

Recorrente: Juízo da 1.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública "ex-officio".

Apelante: União Federal.

Apelado: Aarão Leitão da Silva e outros.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 4.416 — Distrito Federal, em que é Recorrente Juízo da 1.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública, "ex-officio" — Apelante: União Federal e Apelado: Aarão Leitão da Silva e outros;

Acordam os Ministros da 2.<sup>a</sup> Turma do Tribunal Federal de Recursos, dar provimento ao recurso para o fim de ser reformada a sentença apelada e julgada improcedente a ação, de acordo com as notas taquigráficas retro.

Rio, 23 de dezembro de 1953. — Ministro Henrique D'Avila, Presidente "ad-hoc". — Ministro J. J. de Queiroz, Relator para o Acórdão.

### RELATÓRIO

Sr. Presidente.

Trata-se de ação ordinária proposta por 245 — fiscais aduaneiros — para o fim de obterem os favores da Lei 200.

Contestando a ação disse a União Federal: "Contestando a presente ação ordinária que lhe movem Aarão Leitão e outros, diz a União Federal por seu representante, desta e na melhor forma de direito, o seguinte: E.S.N.P. — que os autores, ao todo 245, são fiscais aduaneiros e pretendem com a presente ação, obter os benefícios assegurados pela disposição do § 2.<sup>º</sup> do art. 1.<sup>º</sup> da Lei n.º 209, de dezembro de 1947: P. — que inicialmente, transcrevemos a disposição legal em que se pretendem incluir os autores, e a simples transcrição dêsse dispositivo evidenciará desde logo o absurdo do que procuram obter. "As disposições dêste Artigo são extensivas aos funcionários que pertenciam ao Quadro XIII aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, nos Estados até 1936, atualmente Oficiais Administrativos do Ministério da Fazenda e aos da carreira de Guarda-Livros, nomeados na vigência do artigo 2.<sup>º</sup> do Decreto-lei número 349, de 23 de março de 1938, e que presentemente ocupam cargos de outras carreiras desde que requeiram transferência para a carreira de Contador, até 30 dias da data da publicação desta lei" (§ 2.<sup>º</sup> do artigo 1.<sup>º</sup> da lei n.º 200, de 1947). P. — que, de exceção é o dispositivo que concede favores a funcionários de carreiras ali especificadas e mediante a satisfação de condições definidas; preceito que implica em despesa orçamentária por isso mesmo só alterável por lei e nos restritos termos desta ordenamento que já constitui "extensão" e portanto exceção, e dessa forma não possibilita outros elástérios, como podem nela incluirem-se os autores todos ocupantes de cargos de carreira de fiscal aduaneiro, inteiramente diversa de qualquer das enunciadas no referido preceito legal? P. — que, o principal fundamento da pretensão é a letra do artigo 1.<sup>º</sup> do Decreto Legislativo n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, disposição esta regulamentada pelo Decreto n.º 18.588, de 28 de janeiro de 1929, e que estabelece os princípios de assemelhação dos vencimentos dos cargos idênticos ou de iguais atribuições. P.

— que, a dita norma, todavia não tem aplicação na espécie exatamente porque a Lei n.<sup>o</sup> 200 aproveita expressamente aos Oficiais Administrativos, aos Contadores e aos Guardas-Livros, carreira inteiramente diversa da de Fiscal Aduaneiro, a que pertencem os autores; P. — que, procuram alegar apenas, e não provar, uma possível identidade de atribuições entre a carreira de Fiscal Aduaneiro e a de Oficial Administrativo. Tudo fazem em pura perda, pois que, com base apenas em sofismas e graciosamente; P. — que, a carreira de Fiscal Aduaneiro a que pertencem os autores, foi denominada anterior e sucessivamente como "Guarda de Alfândega", "Polícia Aduaneira", "Polícia Fiscal" e por fim a denominação com que se apresenta ainda hoje. Tal carreira, sempre teve atribuições distintas de qualquer outra, atribuições próprias definidas. Cabe-lhe exercitar o policiamento a bordo dos navios e nos caís, de modo a coibir o contrabando; P. — que, basta, compulsar a "Nova Consolidação das Leis da Alfândega e Mesas de Rendas da República" e ali se vê que aos "escriturários e conferentes, hoje denominados Oficiais Administrativos, cabe serviço de ordem interna, essencialmente intelectual e técnico, como sejam conferência e classificação tarifária das mercadorias, exame, processamento e revisão dos despachos aduaneiros, cálculo dos impostos devidos em geral (artigos 5.<sup>o</sup>, 7.<sup>o</sup>, 9.<sup>o</sup> e 98 da Consolidação): enquanto aos "Guardas da Alfândega" aliás corporação de caráter semi-militar armada e fardada devidamente, ou sejam, os da atual carreira de Fiscal Aduaneiro, a que pertencem os autores, cabe serviço material, de ordem externa e de simples policiamento, *verbi gratia*, assistir à descarga, embarque e condução das mercadorias, vistoriar pessoas suspeitas, prender e oferecer combate aos contrabandistas (arts. 16, 18, 19, 21, 110 e 187 da mesma Consolidação); P. — que, assim evidenciada a nenhuma identidade entre uns e outros, e, consequentemente o não cabimento do que alega como fundamento do pedido, a União Federal espera seja a presente ação julgada improcedente e condenados os autores nas custas. — Distrito Federal, 22 de agosto de 1952. — *Fábio de Andrade*, 5.<sup>o</sup> Procurador da República". Prosseguindo a ação, foi ela sentenciada no sentido de sua procedência, pela forma seguinte: Isto posto: os autores pretendem obter judicialmente o cumprimento do disposto no artigo 4.<sup>o</sup> das Disposições Transitórias da Lei n.<sup>o</sup> 284, de 1936 a fim de que à remuneração percebida dos cofres públicos sejam adjudicadas as cotas e percentagens

asseguradas aos funcionários com influência direta na arrecadação das rendas orçamentárias pelo aludido dispositivo. Exercendo cargos de fiscalização em repartições caracteristicamente arrecadadoras, os autores executam dentro de suas atribuições, trabalhos relacionados precípua mente com a verificação do fato gerador do impôsto e do qual decorre a obrigação tributária. Sob esse aspecto, não há como negar que os autores através suas atividades funcionais, influem diretamente nos trabalhos de arrecadação tributária pouco importando que tais atividades sejam qualificadas como de cunho policial, segundo objeção alegada na contestação do ilustre Dr. Procurador da República a fôlihas. Em favor dos suplicantes foram invocados os princípios da assemelhação de cargos e vencimentos instituídos pelo Decreto Legislativo n.<sup>o</sup> 5.622, de 28-12-28. No Regulamento baixado pelo Decreto n.<sup>o</sup> 18.588, de 28 de janeiro de 1929 foi ressalvado em seu artigo 13, que: — "se por omissão, êrro de divisão de cálculo, ou de aplicação, as tabelas anexas não estiverem de acordo com as regras estabelecidas neste regulamento, serão elas corrigidas "em qualquer tempo" por decreto para o efeito dos funcionários receberem os seus vencimentos de acordo com a Lei n.<sup>o</sup> 5.622, de 28-12-1928, citada neste regulamento". Tal ressalva constitui só por si condição suspensiva de prescrição. E assim, é de serem aplicados os mandamentos do aludido Decreto n.<sup>o</sup> 5.622, de 1928, a tôdas aquelas situações funcionais pretéritas, isto é anteriores a 1936, que ainda permanecem excluídas e, por falta de execução da lei mencionada. Se a lei 284, de 1936, por seu artigo 48, revogou as disposições de leis anteriores que equiparem cargos e vencimentos, é certo que o fêz poucas quanto aos efeitos futuros de tais leis, porquanto a Constituição de 1934, então vigente, consagrava em seu artigo 113, n.<sup>o</sup> 3, o princípio de respeito aos direitos adquiridos, permanecendo dest'arte íntegras e intangíveis aquelas situações jurídicas já definidas anteriormente a 1936, e sobre as quais existe litígio pendente. Nessas condições nada impede o exame da questão "sub-judice". Os suplicantes demonstraram pertencer aos quadros de repartições arrecadadoras e exercer suas funções em órgãos das mesmas integrantes, quais sejam as Guarda-Moria. A remuneração de grande parte dos servidores dessas repartições era constituída por ordenado e cotas, sendo essas atribuídas não só aos "Guarda-Mor" e escriturários como também aos arquivistas, porteiros e contínuos, isto é, tanto ao pessoal com influência direta na

arrecadação, como aquêle que, pelas suas atribuições nada tinha a ver com as rendas tributárias. O fato apontado, embora constituindo exceção odiosa e injusta para os suplicantes, não poderia à época ser havido como ilegal. Com a reforma pelo Decreto número 24.036, de 23 de março de 1934, chamada de "Reorganização dos Serviços de Administração da Fazenda Nacional" foram atribuídos ordenados e cotas ao pessoal do Tesouro por força do Decreto n.º 24.144, de 78-4-1934. Se a medida revestiu-se de caráter de exceção, deixou entretanto de constituir uma reafirmação embora parcial dos princípios determinados pelo Decreto número 5.622, de 1928, pois à parte do funcionalismo do Ministério da Fazenda então beneficiada, foi em verdade estabelecida uma remuneração, que para cargos ou funções com idênticas atribuições, já existia nas repartições arrecadadoras, sendo mesmo o valor das cotas fixado de acordo com o percebido pelo pessoal da Recebedoria do Distrito Federal, "ex-vi" do § 1.º do artigo 1.º do aludido Decreto n.º 24.144, de 1934. Juridicamente o "status" aos suplicantes permaneceu na mesma, ou seja na expectativa do advento ou não de provisão legislativa reparadora, taxável, "em qualquer tempo", segundo o artigo 13, do Reg. anexo ao Decreto n.º 18.588, de 28 de janeiro de 1929 pelas autoridades competentes. Ocorreu então o advento da Lei 284, de 1936, cujo artigo 4.º e parágrafo único das disposições Transitórias, estatuiu: "O C.F.S.P., ouvidas as Comissões de Eficiência dos respectivos Ministérios, apreciará as alegações que lhe forem apresentadas sobre a organização e classificação adotadas nas tabelas anexas. Parágrafo único. — Reconhecida a procedência dessas alegações, o C.F.S.P. proporá ao Presidente da República, até 31 de março de 1937, a correção das falhas encontradas, bem como a adoção de todas as medidas, que julgar necessárias ao aperfeiçoamento do plano instituído nesta lei". Por força desse preceito conjugado à circunstância de fato de servirem os autores em Repartição arrecadadora e nela tendo funções de fiscalização, ou seja com direta influência na arrecadação das rendas tributárias, ficou assegurado efetivamente o reconhecimento da existência de direitos latentes, em cujo rol se inscreve o dos fiscais aduaneiros. Os suplicantes, segundo alegam e não foi contestado, dirigiram-se ao então Conselho Federal do Serviço Público, petição sob n.º 5.350-37, fls. 10 da inicial, que teria obtido o despacho de "Aguarde-se regulamentação". Posteriormente e sem que

houvesse sido organizado o plano de regulamentação do regime de cotas na forma determinada pelo aludido artigo 4.º das Disposições Transitórias da Lei 284, de 1936, foi dado como definitivamente extinto o aludido regime por força do Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939. Esse último diploma legal criou os Quadros Permanentes e Suplementares do Ministério da Fazenda, incluindo no último os funcionários que eram remunerados pelo regime dado como extinto, isto é o de ordenados e cotas. Se a carreira de Polícia Fiscal passou por força desse Decreto a figurar no Quadro Permanente isto é, aquêle em que foram agrupados, os funcionários que não partilhavam das cotas extintas, pouco durou tal situação relativamente aos que houvessem sido nomeados antes de 1936, pois pelo Decreto-lei número 3.761, de 26-10-41 os aludidos Policiais Fiscais passaram a integrar-se no Quadro Suplementar especificamente abrangendo desde a sua criação das carreiras e cargos isolados das Alfândegas, Recebedorias, Tesouro Nacional, etc., cujos padrões numéricos de vencimentos decorriam da incorporação de cotas pelo valor médio unitário fixado para tal fim. Nessa conformidade é de concluir-se haver o Decreto-lei n.º 3.761, citado, reconhecido e consagrado a situação funcional dos suplicantes como equiparada às dos integrantes dos cargos e carreiras assemelháveis. Muito embora tal haja ocorrido, os padrões fixados para os antigos Policiais Fiscais, ficaram aquém dos atribuídos aos servidores de início agrupados no aludido Quadro Suplementar, e isto porque não lhes foram adjudicadas as "cotas" na proporção de ordenado parte fixa por eles recebido, como se verificou relativamente aos vencimentos dos demais integrantes do mesmo Quadro. Por esses motivos, os títulos de nomeação dos Autores e Assistentes devem ser apostilados para o fim de terem os seus vencimentos assemelhados aos de cargos com idênticas atribuições, segundo a Tabela anexa à Lei n.º 200-47 e com as vantagens previstas na mesma Lei ou seja, com os acréscimos correspondentes, assegurando-lhes mais o direito à percepção das diferenças entre as remunerações por eles percebidas até esta data e as atribuídas na Tabela da Lei 200-47, desde 18 de abril de 1934, data do Decreto n.º 24.144, de 1934. Pelo exposto julgo procedente a presente ação na forma do pedido inicial, condenando a União também nas custas e honorários de advogado conforme se liquidar em execução. Reverte "ex-officio". Rio de Janeiro, 1 de dezembro de 1952. — Dr. Eliezer Rosa".

Além do recurso "ex-officio", tempestivamente apelou a União Federal a fls. 496, ratificando o seu ponto de vista exarado na Contestação, — isto é, que a Lei 200 não tem aplicação ao caso dos autos porque não abrange a posição dos "fiscais aduaneiros".

No impedimento do Dr. Alceu Barbedo, foram os autos ao Sr. Temistocles Cavalcanti que se pronunciou a fls. 507, já do 2.º volume, pelo provimento do recurso.

Assim Sr. Presidente, nesta apelação, discute-se tão somente, se os autores "fiscais aduaneiros" — estão ou não, beneficiados pelos dispositivos da Lei 200, de 1947.

A sentença respondeu que sim e a União sustenta que não.

E' o relatório.

Ao Sr. Ministro Revisor.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Cândido Lobo (Relator) — Senhor Presidente.*

Como ficou bem acentuado no Relatório que acaba de ser lido ao Tribunal, trata-se simplesmente de saber se os denominados 9 fiscais aduaneiros — estão ou não beneficiados pelos dispositivos da Lei 200 de 1947. A sentença respondeu que sim e daí o recurso tempestivamente interposto pela União Federal o "ex-officio".

Os fiscais aduaneiros, antes, chamavam-se — guardas da Alfândega — com atribuições definidas e próprias principalmente no combate aos contrabandistas, cargas e descargas de mercadorias, além, da fiscalização e policiamento dos navios quando atracados. Foi por isso que a sentença apelada focalizando o pedido feito na inicial disse: Os autores pretendem obter judicialmente o cumprimento do disposto no art. 4.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 284, de 1936, a fim de que à remuneração percebida dos cofres públicos, lhes sejam adjudicadas as cotas e percentagens asseguradas aos funcionários com influência na arrecadação das rendas orçamentárias. Não vem portanto ao caso saber se os autores trabalham à bordo com funções de policiamento ou perseguição aos contrabandistas. O fato é que com seu trabalho profissional êles concorrem para o aumento da arrecadação alauaneira em benefício do Estado, a atuação dos autores influi na arrecadação tributária. E aí está um exemplo a favor dos autores: arquivistas, porteiros e contínuos foram beneficiados, e que função arrecadadora êles têm? Nenhuma.

Foi por isso que a sentença recorrida sustentou: Por força desse preceito (Decreto-lei n.º 284 de 1936 artigo 4.º parágrafo único das Disposições Transitórias) conjugado à circunstância de fato de servirem os autores em repartição arrecadadora e nelas tendo funções de fiscalização ou seja, com direta influência na arrecadação das rendas tributárias ficou assegurado efetivamente o reconhecimento da existência de direitos latentes, em cujo rôl se escreve o dos — fiscais aduaneiros.

Os autores pelo Decreto-lei n.º 3.761 de 26 de outubro de 1941 passaram a integrar o Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda e assim estavam legalmente equiparados e assemelhados, embora com salários menores do que seus colegas. Não é lícito ao Judiciário pesquisar das razões que o Executivo tem ao fixar salários menores dentro das mesmas funções, fazendo obra de injustiça, mas, não de ilegalidade.

Acresce ponderar que os autores têm como chefe os Guarda-Mor. Pois bem, o Guarda-Mór é considerado beneficiado pela Lei 200, tendo as cotas e mais os vencimentos; e seus imediatos subordinados, aquêles que executam suas ordens à bordo de todos os navios que chegam ao pôrto, atracados ou não, êsses, embora por lei assemelhados àquêles, não conseguiram a almejada e justa equiparação, tendo como têm a função específica de policiar e combater o contrabando.

Note-se ainda que o legislador expressamente ressaltou — a qualquer tempo — a correção de possíveis injustiças, declarando no Regulamento baixado pelo Decreto número 18.588, de 28 de janeiro de 1929, art. 13 que: — "Se por omissão, êrro de divisão de cálculo ou de aplicação, as tabelas anexas não estiverem de acordo com as regras estabelecidos neste regulamento, serão elas corrigidas — em qualquer tempo — por decreto, para o efeito dos funcionários receberem os seus vencimentos de acordo com a Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, citada neste Regulamento".

Não tenho dúvida portanto em afirmar que os autores como guardas aduaneiros que são, exercem funções de fiscais de tudo quanto pertencer ao movimento alfandegário entre nós, não só a bordo, como no mar e nos armazéns quanto à apreensão e combate ao contrabando. Eles servem junto a guarda-moria, servindo assim a repartição arrecadadora. Os arquivistas, porteiros e contínuos foram beneficiados, não serei eu Senhor Presidente que possa negar aos autores, guar-

das aduaneiros que têm funções especificadas de apreensão e repressão ao contrabando, influência direta na arrecadação das rendas alfandegárias, com aquêle específico caráter que lhes atribui a Lei n.º 200.

Eis porque Senhor Presidente, confirmo a sentença apelada e por isso nego provimento ao recurso.

E' o meu voto.

#### VOTO

*O Sr. Ministro João José de Queiroz (Revisor) — Sr. Presidente, do brilhante voto proferido por Vossa Excelência ressalta claro que o pretendido direito dos apelados decorria da aplicação do chamado princípio da isonomia. Querem êles tratamento igual ao atribuído aos guardas-mor da Alfândega; e, assim, estando êstes compreendidos nos benefícios da Lei n.º 200, a êles, apelados, deveriam ser, também, estendidas as mesmas vantagens. Aliás, está isso claro na longa petição inicial, notadamente na sua parte final, onde especificam os ora apelados a sua pretensão. Dizem êles, a fls. 32:*

*"Nessas condições e tendo em vista que o direito demandado é líquido e incontestável, pretendem os suplicantes pela presente ação ordinária que sejam os seus títulos apostilados para o fim de terem os seus vencimentos assemelhados aos atribuídos a cargos com idênticas atribuições, que constam da Tabela Anexa à Lei 200-1947, e com as vantagens previstas na mesma ou seja; com os acréscimos correspondentes, ficando-lhes ainda assegurado o direito de receberem as diferenças entre os vencimentos ou remunerações por êles percebidos até agora e os atribuídos nas tabelas já referidas, desde 18 de abril de 1934, data da Lei n.º 24.144".*

Sr. Presidente, lastimo discordar de V. Excia. Primeiro, entendo, a despeito de várias decisões administrativas em contrário e, *data venia*, de algumas decisões dêste Tribunal, que aos servidores das Alfândegas não se estendem, de modo nenhum os benefícios da Lei n.º 200. Esse diploma expressamente se refere aos servidores das Delegacias Fiscais e como tais não considero os servidores de outras repartições Fiscais, subordinadas, embora, à Delegacia Fiscal, mas que dela não fazem parte integrante. Além disso, a citada Lei n.º 200 se refere a oficiais administrativos e não a guardas da Alfândega ou fiscais aduaneiros. Inexistindo, portanto, o direito fundamental, em que se apoiam os apelados, não lhes socorre, também, o princípio de equiparação que invocam. Dou provi-

mento, pois, ao recurso de ofício e ao apelo voluntário da União para julgar improcedente a ação.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Mourão Russel — Senhor Presidente, estaria com V. Excia. se não fôra a segunda parte da lei, que fala em oficiais administrativos. Eu, como V. Exceléncia tenho admitido que se aplica aos funcionários da Alfândega a Lei n.º 200; entretanto, só se aplica àqueles funcionários a que se refere a lei, que são os oficiais administrativos, não se trata, na hipótese, de oficiais administrativos, razão porque, com a devida vénia de Vossa Exceléncia, estou de acordo com o Senhor Ministro Revisor.*

Dou provimento.

#### DECISÃO

(Julgamento da 2.ª Turma em 23 de dezembro de 1953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Foi dado provimento ao recurso para o fim de ser reformado a sentença apelada e ser julgada improcedente a ação, vencido o Relator. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Senhor Ministro Cândido Lobo.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 8 de novembro de 1955, pg. 3.922 — apenso ao n.º 255).

*Servidor público, que exerce função fiscal, enquanto na atividade, não pode inscrever-se na Ordem dos Advogados.*

#### AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.984 — DISTRITO FEDERAL

Relator — Exmo. Sr. Ministro Elmano Cruz, substituindo o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Agravante — Oswaldo Teixeira Martins.

Agravada — Ordem dos Advogados do Brasil.

Autoridade requerente — A mesma.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravos em Mandado de Segurança nú-

mero 894 do Distrito Federal, em que figuram como agravante Oswaldo Teixeira Martins e agravada a Ordem dos Advogados do Brasil.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por unânimidade de votos negar provimento, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas "ex-lege".

Rio, 22-10-54 — Cunha Vasconcellos Filho, Presidente. — Elmano Cruz, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — A sentença agravada está a fls. 47 a 49 e é a seguinte (lê).

Inconformado, recorreu o impetrante (fôlhas 50), sustentando a mesma tese da inicial, isto é, de que só eventualmente exercia fiscalização; era fiscal auxiliar e não fiscal principal.

O recurso foi contraminutado pela ordem (fls. 56-57).

O Dr. Procurador da República também se pronunciou (fls. 59) pelo não provimento.

Mantida a decisão pelo Juiz, já agora outro, subiram os autos a este Tribunal e o Dr. Alceu Barbêdo opinou a fls. 66: (lê).

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz (Relator) — Nego provimento ao recurso. O impetrante realmente não pode inscrever-se na Ordem dos Advogados porque, pela natureza das funções que exerce — fiscal em atividade permanente, embora denominado fiscal-auxiliar — é incompatível esta com o exercício regular da advocacia. Prevendo essa possibilidade de influir o serviço público no exercício da profissão, o regulamento da Ordem proíbe que tais cidadãos se inscrevam quando na atividade. É claro que, quando aposentados, podem inscrever-se. Mantendo a sentença que denegou o mandado.

#### DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 22 de outubro de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se provimento. Os Srs. Ministros Sampaio Costa, Djalma da Cunha Melo, Alfredo Bernardes, Mourão Russel e João José de Queiroz votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não tomaram parte no julgamento os Srs. Ministros Cândido Lobo e Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 10 de abril de 1956 — apenso n.º 83).

## NÓTAS

### *O Impôsto de Lucro Imobiliário e as Vendas de Bens Imóveis Adquiridos Mortis Causa*

ARNOLD WALD

QUANDO surgiu o impôsto de lucro imobiliário, a Fazenda quis tributar a diferença entre o preço de aquisição e o preço de venda de determinado bem imóvel. Uma das primeiras polêmicas que se desenvolveram em torno do assunto foi a referente ao caso de aquisições *mortis causa*. Entendia a Fazenda que, no caso de bens adquiridos por herança, o impôsto de lucro imobiliário, tomaria como base a avaliação do bem no inventário. Os tribunais não foram unâmines em sufragar tal entendimento. As leis fiscais, diziam, não admitem a interpretação analógica. Em relação aos bens adquiridos por herança, não há na realidade um lucro pois não houve preço de custo e a avaliação no inventário não pode ser equiparada a compra e venda.

Acórdão líder na matéria foi aquêle publicado na "Revista Forense", vol. 152, p. 185 e oriundo do Tribunal Federal de Recursos. Era a seguinte a sua ementa:

"O impôsto criado pelo Dec.-lei n.º 9.330, de 1940, não incide sobre os imóveis havidos "mortis causa".

Inteligência dos arts. 1.º e 2.º do Dec.-lei n.º 9.330, de 10 de junho de 1946."

Foi relator do Acórdão, o Ministro CUNHA VASCONCELOS, tendo apresentado voto vencido o Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS. Em seu voto, o Ministro ELMANO CRUZ apontava a finalidade do tributo, dizendo que visava "limitar as especulações em torno da propriedade imobiliária, ou pelo menos fazer com que os especuladores repartissem com o fisco parte dos polpidos lucros que vinham abiscoitando. Não teve por escopo aquêle texto de lei (Dec.-lei n.º 9.330) querer gravar tôdas as situações anteriores, por ocasião da alienação posterior da propriedade imóvel, e muito menos proíbir ou restringir a livre circulação das riquezas."

O legislador, estranhando a reação jurisprudencial, quis garantir de melhor maneira os interesses do fisco. Assim é que a Lei n.º 2.354, de 29 de março de 1954, ao regulamentar o imôsto de renda, referiu-se especialmente no art. 92 § 5.º à matéria. Declarou então que:

"Nos casos de venda de imóveis havidos por herança, será considerado como valor de custo o que constar do laudo de avaliação nos autos de inventário..."

Mas a jurisprudência não se deu por vencida. Continua atendendo mais à *mens legis*, à razão da lei do que a sua letra. E assim os tribunais continuam a considerar injustificada e injustificável a cobrança do impôsto de lucro imobiliário quando onera bens adquiridos por herança.

Em recente sentença, o Dr. Juiz em exercício na 1.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública lembrava que:

"A lei visou, como se verifica dos seus motivos e da própria letra, tributar a especulação imobiliária — fonte de enormes lucros, fator de inquietação econômica, sem qualquer proveito para a coletividade, fazendo reverter em benefício desta o que só era ganância, interesse egoístico de particulares. Ora, os bens deixados por herança refogem a essa qualificação e não se enquadram, de modo nenhum, na odiosa exploração da indústria imobiliária, objeto do tributo. Não há como sujeitá-los ao impôsto impugnado". (*Diário da Justiça* de 17 de março de 1956, p. 2.956).

O problema continua aberto, despertando o interesse e a atenção dos estudiosos que atendem à natureza do conflito entre o fisco e a proteção dos direitos individuais.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD WALD

J. GUILHERME DE ARAGÃO, *La jurisdiction administrative au Brésil*, 1955, 255p.

Merce destaque, entre as últimas publicações no campo do direito administrativo, a tese sóbre a jurisdição administrativa do Brasil apresentada e defendida pelo Dr. J. Guilherme de Aragão em junho de 1954 perante a Faculdade de Direito de Paris, sendo examinadores os Professôres Sra. Paul Bastid, Srs. Marcel Waline e Georges Vedel, especialistas em direito administrativo e constitucional. O tema é de certa originalidade, sendo poucos os estudos comparativos existentes na matéria. O autor explica a história do nosso contencioso administrativo aos franceses e, assim sendo, é obrigado a estabelecer um paralelo entre as nossas instituições e o Conselho de Estado Francês. Apresentando farta documentação, o autor estuda sucessivamente, numa primeira parte, a experiência da dualidade de jurisdição, o Conselho de Estado brasileiro e a sua competência, as características e as tendências do contencioso administrativo do Império e, numa segunda parte, a experiência da unidade jurisdicional na República com as transformações que sofreu, analisando, enfim, como se processa o contrôle judiciário dos atos administrativos. É uma tese de doutorado que prima pela organização do estudo, pela clareza da exposição e pela precisão nas informações. O trabalho do Dr. Aragão faz pensar na lacuna que existe, em nossa cultura jurídica, em que são tão parcias as teses de doutorado, enquanto, em França, constituem uma das fontes mais preciosas da bibliografia jurídica.

ARNOLD WALD

*Boletim del Instituto de Derecho Comparado de Mexico* — Año VIII, Septiembre-Diciembre 1955, México, n.º 24.

O n.º 24 do Boletim do Instituto Mexicano de Direito Comparado compreende, na parte doutrinária, quatro artigos: *El Derecho Tributário Azteca*, por Ricardo FRANCO GUZMAN; *La reforma constitucional de Argentina de 1949*, por Jcsé MIRANDA GONZALEZ; *El mandato de seguridad*, por Arnold WALD; *El concepto soviético del derecho*, por José Júlio SANTA PINTER. Contém ainda vasta informação legislativa sobre diversos países e numerosos estudos bibliográficos.

*Cuadernos de Derecho Frances* — Barcelona, n.º 4, Enero-Junio 1955.

A revista dedicada ao direito francês e publicada pelo Instituto de Direito Comparado de Barcelona apresenta os seguintes estudos: Michel VASSEUR: *Las cláusulas monetarias en Francia*; Luis M<sup>a</sup> BOFFI BOGGERO: *El proyecto de reforma del Código Civil francés y la clasificación de nulidades del acto jurídico en absolutas y relativas*; Arnold WALD: *La evolución de la teoría de los derechos de vecindad en la doctrina francesa*;

Jacques-Bernard HERZOG: *La reforma de la pena de destierro en Francia*.

Ainda abrange informes legislativos e jurisprudenciais além da índices de livros e revistas publicadas, de comentários jurisprudenciais e de resenhas de livros.

*Cuadernos de Derecho Anglo-American* — Barcelona, n.º 4, Enero-Junio 1955.

Os principais estudos sobre o direito anglo-americano publicados na revista supra são os seguintes:

O. KAHN-FREUND: *Algunas observaciones previas al estudio del derecho laboral inglés*; L. NEVILLE BROWN y Gordon C. F. FORSTER: *El sistema de beneficencia en Inglaterra*; C. D'OLIVIER FARRAN: *El sistema judicial inglés*; F. DE SOLA CAÑIZARES: *La partnership e la limited partnership en Inglaterra y en los Estados Unidos*. O número dos Cuadernos ainda contém informes legislativos e jurisprudenciais sobre os Estados Unidos e a Inglaterra e notas bibliográficas sobre obras publicadas nestes dois países, na Índia, na Austrália, no Canadá, na Irlanda e no Paquistão.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos.

*ABA* — (Asociacion de Bibliotecários de Antioquia) — Revista da Universidad de Antioquia — Vol. I — Agôsto de 1955 — N.<sup>o</sup> 2 — Medellin — Colombia.

*Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* — O B.N.D.E. em 1955.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXXI — Ns. 226-27 — Setembro e Outubro de 1955.

*Boletim Mensal* — Federação das Indústrias do Distrito Federal — N.<sup>o</sup> 14 — Janeiro de 1956.

*Boletim do Pessoal da E. F. Bahia e Minas* — Ns. 570-571 — 1955.

*Casa Branca* — N.<sup>o</sup> 811 de 21-1-56 — Casa Branca, São Paulo.

*Cooperacion y Administracion* — por Juan Gaxon Hernandez — Separata do artigo publicado na "Revista de Administracion Pública" — N.<sup>o</sup> 17 — Maio-agôsto de 1955.

*Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé* — Vol. 9, n.<sup>o</sup> 12 — Décembre 1955 — Genève.

*Crónica de la Unesco* — Boletim mensual Ns. 5 e 6 — Novembro e Diciembre de 1955 — N.<sup>o</sup> 5.

*Informacion Jurídica* — Ministerio de Justicia — Comision de Legislacion Extranjera. Nums. 150-151 — Novembro-Diciembre 1955.

*Mensagem Econômica* — Revista da Associação Comercial de Minas — N.<sup>o</sup> 36 — Ano IV — Dezembro de 1955.

*Revista do Conselho Nacional de Economia* — N.<sup>o</sup> 36 — Ano IV — Novembro-Dezembro.

*Revista do Impôsto de Renda* — Ano XVII — Nov.-Dez. — 1955.

*Revista da Ordem dos Advogados* — São Paulo — N.<sup>o</sup> 98 — Ano IX — Outubro 1955 — Vol. XVII.

*Universidad* — Publication de la Universidad Nacional del Litoral — N.<sup>o</sup> 31 — 1955 — Santa Fé — República Argentina.

## COLABORAM NESTE NÚMERO

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (U.B.); ex-Professor contratado de Economia Política da Faculdade de Direito do Amazonas (1936-1942); Técnico de Administração, por concurso, do Q. P. do DASP; Professor de Aperfeiçoamento e Treinamento em Administração Financeira da Prefeitura do Distrito Federal; ex-Diretor da Divisão de Orçamento do DASP; Professor dos Cursos de Administração do DASP; Bolsista do *Bureau of the Budget, U.S.A.* (1945-1946) com estágios na *Harvard University, Civil Service Commission e Department of Agriculture (Forest Service)*.

CELSO ARCOVERDE DE FREITAS, Médico, Assistente do Diretor do Departamento Nacional de Endemias Rurais, do Ministério da Saúde; ex-Chefe da 1.<sup>a</sup> Circunscrição do Serviço Nacional da Peste; Coordenador da Campanha de Combate ao Tracoma.

MÁRIO CÉSAR DE MORAIS PITÃO, Estudante da Faculdade Nacional de Direito; Membro fundador da Associação Universitária de Recuperação de ex-Detentos (AUREX). O trabalho que aparece neste número foi apresentado na 5.<sup>a</sup> Semana de Estudos Jurídicos, realizada em Belo Horizonte, em 1955.

ROMOLO CAVINA, Engenheiro Agrônomo; Professor de Economia Rural, da Escola Fluminense de Medicina Veterinária; Assistente da Cadeira de Economia Rural, da Escola Nacional de Agronomia; Professor dos Cursos de Aperfeiçoamen-

to, Especialização e Extensão, da Universidade Rural; Professor de Problemas da Vila Rural, da Escola Brasileira de Administração Pública.

ANTÔNIO DE LORENZO NETO, Bacharel em Direito; Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal, da Escola de Sociologia e Política, de São Paulo (1952); ex-Prefeito Municipal de Guaranésia (1946-1951); especializou-se em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal, na Universidade de Paris (1948-1949); Membro de Delegações brasileiras em Congressos no estrangeiro.

FREI BENEVENUTO DE SANTA CRUZ, O.P., Dominicano; noviciado e cursos superiores em França; sociólogo e economista, é Chefe do Escritório de Economia e Humanismo (SAGMCS), em São Paulo, instituição superiormente dirigida pelo Padre Lebret, que vem realizando trabalhos de pesquisa e levantamento de caráter sociológico e econômico, contratados pelo Governo do Estado de São Paulo e pela Comissão Intergovernamental da Bacia do Paraná.

GEORGES D. LANDAU, Estudante da Faculdade Nacional de Direito e da Escola Brasileira de Administração Pública. O trabalho que aqui se divulga foi elaborado para ser apresentado à "Primeira Semana Interamericana de Estudos Jurídicos e Sociais", em Pôrto Alegre, abril de 1956.

**DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL  
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1956**

REVISTA  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÉSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Públiso

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

—  
Diretor - MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

*Redação e Administração*

TELEPONES:	Redação .....	42-7937
		22-9961 Ramal 515

Administrado	22-9961	"	527
--------------	---------	---	-----

Expedição	42-7141	
	22-9961 "	555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

—  
*Expediente*

Assinatura anual .....	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 200,00
Número avulso .....	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

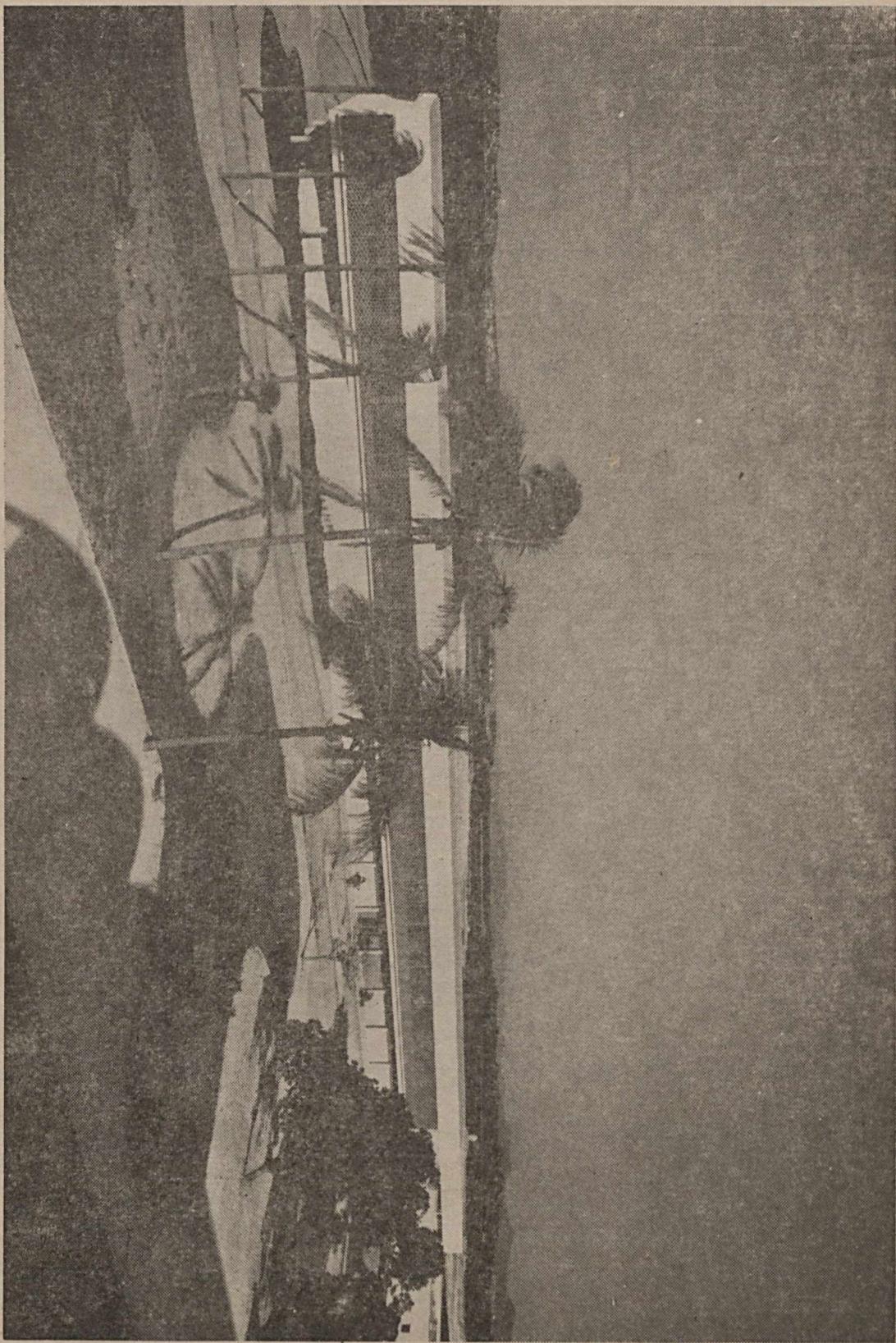
—  
A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

—  
Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita únicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

—  
Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

—  
Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

—  
Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.



Cidade Universitária da Universidade do Brasil — Rio de Janeiro — Instituto de Puericultura Pupilleira