

Dasp.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

NAO PODE SAIR DE
BIBLIOTECA

44
P
370.0005
P474



R. S. P. ★ VOL. 70 - N.º 120 ★ RIO DE JANEIRO ★ JANEIRO 1956

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Jair Tovar

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

Beatriz Marques de Souza Wahrlich

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Luiz Pinto

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Elpídio Pimentel

CONSULTOR JURÍDICO

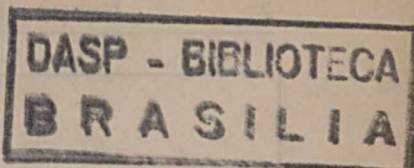
Caio Tácito

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

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

ANO XVIII

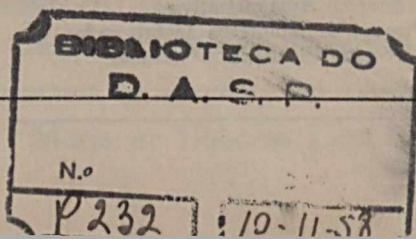
JANEIRO - 1956

VOL. 70 - N.º 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Fábrica Nacional de Motores	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
O Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios no Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes, dos Estados Unidos — Dulcy Melgaço Filgueiras, Assistente de Administração do D. A. S. P.	6
Problemas a Equacionar no Serviço de Alimentação dos Grandes Hospitais — Humberto Ballariny, Diretor do Hospital São Francisco de Assis	18
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Breve Estudo da Organização Administrativa da Diretoria da Agricultura do Departamento de Agricultura do Haiti — Raymond J. Turnier	31
Política de Habitação (conclusão) — Eng. Augusto Luiz Duprat..	46
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Necessidade e Utilidade Pública — Hésio Fernandes Pinheiro.....	67
O Problema da Tributação dos Lucros Extraordinários e Excessivos — Amílcar de Araujo Falcão	79
PARECERES	
Consultor Jurídico do D. A. S. P.	
Abandono de Cargo. Sanção Administrativa	83
Tempo de serviço, Pessoal de Empresas Incorporadas	84
Acumulação. Cargo Técnico-Científico. Conceito	85

	Págs.
Prescrição. Contagem de Prazo	86
Ato administrativo. Instância administrativa	89
Aposentadoria. Cargo em comissão	90
COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS	
É lícita a acumulação entre os cargos de professor catedrático e Fisiologia dos Animais Domésticos e de Química Orgânica e Biologia	92
Não é lícita a acumulação dos Cargos de Engenheiro e Professor Catedrático de Estatística Metodológica	92
É vedada a acumulação de função de Assistente de Ensino, referência 27, com a de Auxiliar de Pesquisa Zootécnica, paga pela verba 3	93
ACORDÃOS	
Supremo Tribunal Federal:	
Estabilidade do Extranumerário-Mensalista	95
Criação do Tribunal de Contas. Competência do Poder Legislativo Estadual	97
Tribunal Federal de Recursos:	
Ação de Indenização de Acidente do Trabalho em Autarquia do Patrimônio Estadual	105
Salário de Extranumerário e Vencimento de Funcionário. Equiparação	106
Tribunal de Justiça do D. F.:	
Competência do Poder Judiciário para apreciar a Legalidade de Concurso	108
Mandado de Segurança. Punição Disciplinar Administrativa a Funcionário Municipal. Descabimento do Mandado	110
Decisões Judiciárias:	
Juízo da 3. ^a Vara da Fazenda Pública:	
O concurso é aberto a todos os cidadãos. Não é privativo de interinos	112
NOTAS	
O Centro de Pesquisas da Casa de Ruy Barbosa — Arnold Wald	114
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	
Epitácio Pessoa — Por Laurita Pessoa Raja Gabaglia	115
REVISTA DAS REVISTAS	
Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle	116
Revue de Droit International et Droit Comparé	116
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	
Colaboram neste número	118



Fábrica Nacional de Motores

Dedicamos o presente editorial a consignar mais uma vitória alcançada no domínio da gestão das empresas estatais.

Os fatos apresentados a seguir são tanto mais dignos de nota, quanto se sabe que, entre nós, sempre circulou certo aforismo, de discutível veracidade, sobre a generalizada inaptidão do Governo, como empreendedor e dirigente de organizações industriais.

Em seqüência a um longo período de hesitações, provocadas talvez pela desmedida ambição de seu programa inicial de atividades e certa falta de realismo na elaboração de seus planos, especialmente no tocante à obtenção de recursos financeiros, eis que a Fábrica Nacional de Motores enveredou por trilhas seguras, a partir de maio de 1954.

Obtidos dois empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que vieram propiciar recursos financeiros mais imediatos, novas diretrizes foram adotadas, tendo em vista a plena utilização dos meios de trabalho da grande empresa, sem dúvida a maior oficina mecânica da América Latina.

Concentrando-se o seu programa industrial e incrementando-se fortemente o seu ritmo de produção, objetivou-se criar-lhe bases econômicas de operação, em regime mais compatível com as suas dimensões e possibilidades de grande indústria.

Paralelamente, novos rumos administrativos foram delineados, com o objetivo de promover maior concentração estrutural e aperfeiçoamento nos métodos da empresa, destacando-se a política de relações humanas no trabalho, posta em prática como pedra angular das modificações realizadas.

Visou-se o estímulo ao incremento da produtividade no trabalho, não só para melhoria da rentabilidade da empresa, mas como base para elevação das condições de vida do pessoal.

Atacava-se, dêsse modo, o problema da produção industrial em suas raízes mais profundas, no intuito de alcançar um clima psicológico de satisfação geral, indispensável à grande tarefa de soerguimento por empreender.

Essa política de sentido social-cristão traduziu-se por diversas medidas de benefício ao pessoal, entre as quais destaca-se a participação de todos nos lucros da empresa.

Vários meios têm sido empregados, para difundir informações de interesse comum, inclusive pela afixação de grandes "placards" de faturamento, em cada oficina, que vêm provocando os melhores estímulos psicológicos.

Podemos assim dizer que o operário da F.N.M. não é uma peça de máquina, incumbida apenas de executar operações elementares e repetitivas de trabalho. Ao contrário, foi possível integrá-lo, por todos os meios postos em prática, na vida mesma da empresa, a que se ligou como representante consciente de uma verdadeira comunidade de trabalho.

Os resultados não tardaram a surgir.

De uma situação crônica de deficits, a F.N.M. conseguiu, ao fim de 1954, o lucro de 53 milhões de cruzeiros, apesar de o novo programa ter sido aplicado a partir de maio daquele ano.

Todavia, 1954 representou na vida da F.N.M., apenas, o período de transição.

Em 1955, os resultados alcançados revelam à evidência que a consolidação da indústria é uma realidade.

O seu faturamento anual atingiu, neste último exercício a respeitável soma de 1 bilhão e quase 300 milhões de cruzeiros. Cerca de 3.700 caminhões estão presentes, hoje, em todos os pontos do país.

Duas conclusões podem ser extraídas da experiência da Fábrica Nacional de Motores.

Primeira, é sempre possível obter resultados compensadores e uma gestão eficiente nas empresas estatais, desde que os problemas sejam bem equacionados e conduzidos por dirigentes hábeis.

Segunda, é que a direção de empresas é fundamentalmente uma questão humana. Se atacada em suas causas, fará desencadear, por certo, a avalanche irrefreável das potencialidades e aptidões do pessoal, movido pelo espontâneo afã de contribuir, com o máximo de sua colaboração, para o engrandecimento da obra comum.

Assim, ao contemplarmos os possantes caminhões FNM cruzando as estradas do país em tôdas as direções, deveremos ver nesses veículos, também, a expressão de uma obra de colaboração humana, que está fazendo da Fábrica Nacional de Motores um exemplo a ser imitado por outras empresas do país.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

O Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios no Bureau de Assistência aos Velhos e Seus Dependentes, ⁽¹⁾ dos Estados Unidos

DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS

(Assistente de Administração do D. A. S. P.)

I — CONCEITO

PLANO de Trabalho, no presente caso, é a descrição das tarefas a serem normalmente executadas pelo órgão, ou seja do trabalho que lhe cabe desenvolver. Desempenha sempre um papel importante e vital na direção, integração, economia e eficiência das atividades duma empresa. Constitui, juntamente com os Relatórios, os meios formais utilizados para a consecução duma organização racional.

II — OBJETIVO

O objetivo geral dum Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios é facilitar a programação, o planejamento, a execução e a avaliação coordenados do trabalho duma entidade, de maneira a obter maior rendimento em suas operações, a satisfazer melhor seus empregados e, com isso, atender mais amplamente sua clientela, através da prestação de serviços mais eficientes.

Para consecução desse objetivo genérico, o Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios necessita formular objetivos mais específicos.

Os Planos de Trabalho e Relatórios permitem ao pessoal de qualquer instituição chegar a pontos de acordo, independentemente dos diversos seto-

(1) O BUREAU DE ASSISTÊNCIA AOS VELHOS E SEUS DEPENDENTES (*Bureau of Old Age and Survivors Insurance — BOASI*) é órgão integrante da ADMINISTRAÇÃO DO SEGURO SOCIAL (*Social Security Administration*). Esta, juntamente com o SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA (*Public Health Service*), a INSPEÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS (*Food and Drug Administration*), o ESCRITÓRIO DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL (*Office of Vocational Rehabilitation*), o ESCRITÓRIO DE EDUCAÇÃO (*Office of Education*), o HOSPITAL SANTA ELIZABETH (*Saint Elizabeths Hospital*) e as Instituições subvencionadas pelo Governo Federal (*Federally Aided Corporations*) que são a IMPRENSA PARA CEGOS (*American Printing House for the Blind*), a INSTITUIÇÃO COLUMBIA PARA SURDOS (*Columbia Institution for the Deaf*), e a UNIVERSIDADE DE HOWARD (*Howard University*), constituíam, à época em que o trabalho foi escrito, o INSTITUTO FEDERAL DO SEGURO (*Federal Security Agency*). O gráfico que acompanha este artigo esclarece a situação descrita. O BUREAU DE ASSISTÊNCIA AOS VELHOS E SEUS DEPENDENTES (BOASI) tem sede em Baltimore, Maryland.

res em que trabalhem e do diferente grau de importância que dêem aos períodos futuros.

Constituem um método que possibilita acompanhar-se o desenvolvimento dos planos parciais à medida que os mesmos vão sendo cumpridos, bem como aferir os seus resultados, procedendo aos ajustamentos indicados. O estabelecimento num Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios facilita, além disso, uma adequada divisão do trabalho total do órgão, distribuindo a responsabilidade pelos dirigentes de cada setor específico e tornando possível um entendimento comum e coordenação eficiente, ao fornecer ao pessoal técnico e dirigentes das diversas unidades da organização, informações concernentes aos planos e aos resultados do trabalho executado.

III — DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA

O sistema veio desenvolvendo-se durante os últimos anos até chegar à situação atual que será em seguida, descrita circunstanciadamente. As etapas mais importantes por que passou são as seguintes:

1939 — O Plano de Trabalho foi iniciado no *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes*, em 1939, com o nome de *Programas em Execução*.

1946 — Em janeiro de 1946, o Sistema foi descrito, com esse mesmo título, no Manual Administrativo.

Ficou estabelecido que, para o *Bureau* alcançar seu objetivo principal — execução eficiente do programa de assistência aos velhos e seus dependentes — as atividades intermediárias precisavam ser utilizadas como objetivos administrativos. Os métodos do Plano de Trabalho estabelecido àquela época permitiam controle mais detalhado, em comparação com os atuais; os programas em execução eram expressos em termos de projetos e atividades. Abrangia também a utilização da estimativa do volume de trabalho (finalidade da operação, cálculo de um dia de trabalho de um servidor e programação e distribuição das tarefas, de acordo com a ordem de prioridade).

Baseando-se na análise das condições dos problemas correntes e futuros, elaboraram-se Previsões e Roteiros, nos quais se continham os objetivos básicos do *Bureau*, a fim de auxiliar a formulação dos projetos.

1948 — Em 1948, o Diretor do *Bureau* propôs que cada divisão e cada serviço preparasse um Sumário do Plano de Trabalho, constituído duma análise e interpretação descritiva do plano já delineado.

Esses sumários de Plano de Trabalho deveriam, eventualmente, substituir os planos de trabalho detalhados os quais, após uma revisão geral, eram consolidados numa peça única.

O Diretor do *Bureau* deu, na ocasião, a seguinte instrução para a execução desse sistema:

1.º) Os planos detalhados de trabalho, em nível executivo, deverão ser preparados, executados e utilizados, de acordo com as instruções baixadas pelos respectivos chefes, e

2.º) os planos sumários de trabalho deverão ser dirigidos aos níveis de seção, divisão ou aos órgãos situados no mesmo nível do *Bureau*, e ao Assis-

tente do Chefe da *Administração do Seguro Social*, à qual o *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes* está subordinado.

Salientou-se que a expressão Sumário do Plano de Trabalho deveria ser entendido como título conveniente, representando muito mais que simples consolidação de descrições de projetos e atividades.

Propuseram-se, também, algumas alterações para o Sistema de Relatórios. Os Relatórios Periódicos Mensais, que antes eram elaborados para servir de base ao projeto, foram transformados em:

- 1.º) Relatórios Informativos (também mensais) e,
- 2.º) Relatórios dos Progressos Registrados (trimestrais e semestrais).

Ressaltou-se, ainda, que a matéria contida nas Previsões e Roteiros, conquanto não constituísse, nem em forma, nem em conteúdo, parte da alteração proposta, serviria de chave para o processo evolutivo do plano de trabalho.

1951 — Em 1951, a Circular A-8 do *Bureau do Orçamento (Bureau of the Budget)*, em Washington, forçou a introdução de algumas alterações no Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios.

Exigiu também a implantação do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização (*Management Improvement Program*) (2), mais conhecido por suas iniciais MIP, programa êsse estabelecido pelo Presidente dos Estados Unidos, em sua Mensagem Orçamentária de 1951. Os quesitos referentes a planejamento e relatórios do MIP exigiam que se fizessem alguns ajustamentos aos itens do Sistema formulado pelo *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes*.

Assim, o Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios, instituído, ou mais precisamente, retificado em 1951, para satisfazer às exigências da Circular A-8, continua ainda, com alterações de pequena monta, sendo adotado pelo *Bureau*. São as seguintes as características dêsse novo Sistema:

- a) Plano de Trabalho Anual (ao invés de semestral);
- b) Alteração de nomenclatura (de funções e sub-funções para atividades e sub-atividades);
- c) Integração do Sumário de Planos de Trabalho e dos Relatórios Parciais numa só peça;

(2) Para significar *management* tem-se utilizado a palavra *gerência*. Esta, contudo, não exprime bem o que se objetiva no caso. A locução "atividades de planejamento e organização" é a que mais se aproxima do sentido com que o termo se apresenta no presente trabalho. Para melhor compreensão do sentido do termo *management* são aqui transcritas algumas das suas acepções dadas por BENN, A.B. — *The Management Dictionary*, For Motor Co., Librarian, Public Relations Research Library.

Management: 9 — Aquela atividade industrial que estuda, analisa e revê os resultados das pesquisas; que formula decisões e que inicia uma ação adequada, de natureza conveniente; 2 — Uma função ou processo de planejar, coordenar e dirigir a atividade duma indústria, negócio ou governo; 3 — As estruturas desenvolvidas para facilitar o processo de administrar; 4 — A parte na organização duma firma ou agência específica designada por "management"; 5 — O ato e processo de obter as coisas feitas através dos esforços de outras pessoas; 6 — o desenvolvimento de pessoas e a direção de coisas, através dum plano ou programa propriamente equilibrado e coordenado.

d) *Fórmula Sumária* — Apresentação duma *Fórmula Sumária*, cuja estruturação compreende as atividades e sub-atividades do *Bureau*, indo, algumas vezes, além das sub-atividades;

e) *Roteiros Novos* — para o relatório das atividades executadas — fornecidos pelo *Bureau do Orçamento*, pelo *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes* e pela *Agência do Seguro Social*.

Êsses roteiros, elaborados inicialmente para serem utilizados no preenchimento dos requisitos do Relatório do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização, foram considerados de utilidade, para toda espécie de relatório;

f) *Roteiros Adicionais* — referentes ao conteúdo dos itens do Plano de Trabalho;

g) Uma lista detalhada e selecionada dos projetos, visando ao desenvolvimento das atividades de planejamento e organização executados durante o ano fiscal anterior e dos programados para os dois anos fiscais subseqüentes. Este item resultou da Circular A-8 do *Bureau do Orçamento*.

Em 1951, distribuiu-se uma *Fórmula* para o Plano de Trabalho, acompanhada de roteiros para sua utilização. Essas *Fórmulas* foram, nesse ano, anexadas ao Sumário do Plano de Trabalho e Relatórios, de cada divisão do próprio *Bureau*.

IV — RESPONSABILIDADE PELO SISTEMA

O órgão dentro do *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes* responsável pelo Sistema é a *Divisão de Planejamento e Organização* (*Division of Menagement Planning and Services*). O setor de planejamento dessa *Divisão*, ao formular e acompanhar a execução dos planos de trabalho do *Bureau*, exerce uma função delegada pelo seu Diretor.

Estabelece êsse setor métodos que habilitam o Diretor da *Divisão* a exercer sua função coordenadora e suas atividades contábeis.

V — ELEMENTOS DO SISTEMA

Os elementos documentais componentes do Sistema Coordenado do Plano de Trabalho e Relatórios do *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes* são:

- 1) Previsões e Roteiros;
- 2) Relatórios Anuais do Plano de Trabalho;
- 3) Relatórios Semestrais do Plano de Trabalho;
- 4) Relatórios Mensais do Plano de Trabalho (Relatórios Informativos);
- 5) Relatórios Correlatos;
 - 5.1) Relatório Anual do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização;
 - 5.2) Revisão Trimestral dos projetos do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização;

5.3) Relatório Trimestral do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização.

1.º) Previsões e Roteiros

As Previsões e os Roteiros são os instrumentos utilizados pelo Diretor para exercer sua atividade coordenadora no planejamento geral do trabalho da Divisão. Constituem, ainda, elemento de orientação, para as Divisões, de como levar essa coordenação até os níveis inferiores da Organização.

Visam assim ao estabelecimento duma base para o planejamento coordenado, a ser feito pelas Divisões do *Bureau*.

Anexo — Constitui anexo às Previsões e Roteiros o documento Diretrizes da Política do *Bureau* fornecem-lhes, por assim dizer, a base para o planejamento total do órgão; esse documento se subordina aos mesmos fatores e considerações de que se compõem as Previsões e Roteiros.

2.º) Relatórios Anuais do Plano de Trabalho

Os Relatórios Anuais do Plano de Trabalho são dedicados aos projetos referentes a atividades e a trabalhos do maior interesse, tanto do ponto de vista da organização como da importância do programa. Incluem informações que serão valiosas, não somente para o nível estrutural superior ao qual o relatório se destina, senão também para o nível em que é elaborado.

As informações são preparadas tomando-se por base as atividades e as sub-atividades do *Bureau*; quando se faz necessária, desdobram-se ainda as sub-atividades.

O Relatório Anual do Plano de Trabalho constitui uma síntese dos Relatórios Parciais, feitos pelas Divisões; assim sendo, utiliza gráficos e quadros apropriados, juntamente com material descritivo, o que possibilita maior utilidade a todos os níveis a que se destina, ou seja, facilidade de referência e leitura mais atrativa.

3.º) Relatório Semestral do Plano de Trabalho

Diferencia-se, substancialmente, em dois pontos, do Relatório Anual do Plano de Trabalho:

- a) contem as revisões ao Plano Anual de Trabalho que se fizerem necessárias, por terem variado certas condições;
- b) relata as atividades executadas nos primeiros meses do ano fiscal corrente e os projetos planejados para os seis meses restantes.

4.º) Relatórios Mensais do Plano de Trabalho (Relatórios Mensais Informativos)

Objetivo: Fornecer um quadro atualizado, não só das realizações, mas também das ocorrências e corrigir os documentos iniciais do plano de trabalho, quando necessário.

Êsses Relatórios Mensais do Plano de Trabalho não são apresentados pelo Bureau nos meses de janeiro, março, junho, julho, setembro e dezembro, quando são substituídos pelos Relatórios Anuais e Semestrais do Plano de Trabalho e pelos Relatórios Trimestrais do Programa de Atividades.

5.º Relatórios Correlatos

São êles o Relatório Anual do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização, a Revisão Trimestral dêsse Programa e o Relatório Trimestral do Programa de Atividades que são elaborados pelo setor de Planejamento da *Divisão de Planejamento e Organização do Bureau*.

Os Relatórios sôbre o Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização, conforme já foi salientado, foram introduzidos na própria ocasião em que êsse programa foi criado, pelo Presidente, em sua Mensagem de 1951 ao Congresso.

5.1) *Relatório Anual do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização*

Compõe-se êsse Relatório de três partes:

- a) uma narrativa sumária das realizações no setor de organização, no ano anterior, e os planos para o ano fiscal seguinte;
- b) os projetos do programa de desenvolvimento das atividades de planejamento e organização, extraídos do Plano de Trabalho do *Bureau*.
- c) um sumário estatístico das sugestões recebidas dos servidores, contendo o número e a natureza das providências tomadas em relação a essas sugestões.

5.2) *Revisão Trimestral dos Projetos do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização*

Êsses Relatórios indicam os projetos executados, modificados, rejeitados ou ampliados, durante o trimestre. Não se apresentam no período abril-junho quando são substituídos pelo Relatório Anual.

5.3) *Relatório Trimestral do Programa de Atividades*

Objetivo: Despertar a atenção do Chefe do Instituto Federal do Seguro para os aspectos mais importantes da organização.

VI — DE COMO O PLANO DE TRABALHO É CONDUZIDO NOS DIVERSOS NÍVEIS ORGANIZACIONAIS

Destina-se êste capítulo a mostrar como o Plano de Trabalho é conduzido nos diferentes níveis do *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes* e, ainda, no nível organizacional imediatamente superior, ou seja, no nível da *Administração do Seguro Social*. O planejamento e os relatórios são elaborados, dentro do *Bureau*, nos diversos níveis de direção.

Os empregados também tomam parte, continuamente, nesse processo, através do Sistema de Sugestões, conhecido como Programa de Prêmios de Incentivo do *Bureau*. Este é um aspecto que completa o Sistema de Planos de Trabalho e Relatório.

1.º) O Plano no nível do *Bureau*

Como já foi salientado, a Divisão de Planejamento e Organização é o órgão responsável pelo Sistema de Planos de Trabalho e Relatórios, dentro do *Bureau*.

Realiza, assim para o Diretor do *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes* a ampla tarefa de consolidação dos planos e relatórios gerais.

Para a realização desta tarefa o *Bureau* coordena os documentos e os relatórios recebidos das 3 divisões executivas — Da *Divisão de Atividades Locais*, da *Divisão de Contabilidade* e da *Divisão de Controle dos Benefícios* e, ainda, das Divisões Técnicas. No nível do *Bureau* são preparados sete espécies diferentes de documentos:

1. Previsões e Roteiros;
2. Relatório Anual do Plano de Trabalho;
3. Relatório Semestral do Plano de Trabalho;
4. Relatório Mensal do Plano de Trabalho (Relatório Informativo);
5. Relatório Anual do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização;
6. Revisão Trimestral dos Projetos apresentados para o Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização;
7. Relatório Trimestral do Programa de Operações.

Alguns desses Relatórios são apresentados mais de uma vez.

São eles:

Relatório Trimestral do Programa de Operações (4 vezes).

Relatório Mensal do Plano de Trabalho (6 vezes).

Revisão Trimestral dos Projetos do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização (3 vezes).

Os documentos acima são obtidos da seguinte maneira:

Previsões e Roteiros do Bureau: O material para este tópico é obtido em discussões realizadas entre o Diretor, os Assistentes de Diretores e os membros de seu corpo de Auxiliares Técnicos.

Tais discussões ocorrem em princípio de maio. Após os comentários e a aprovação do Diretor e dos Assistentes de Diretor, os documentos que servem de base às Previsões e Guias são distribuídos para utilização do *Bureau*, o mais tardar até 1.º de junho.

Relatório Anual do Plano de Trabalho — Baseado nos Sumários do Relatório Anual do Plano de Trabalho das três Divisões executivas e das Divisões auxiliares.

Relatório Semestral do Plano de Trabalho — As mesmas providências tomadas para o Relatório Anual e as mesmas reuniões.

Relatório Mensal do Plano de Trabalho (Relatório Informativo) — Baseia-se no Relatório Informativo Mensal, apresentado pelas Divisões executivas e pelas divisões auxiliares. As cópias são enviadas aos funcionários da *Administração do Seguro Social* e aos supervisores e chefes do *Bureau*. Deve ser apresentado a 15 de cada mês.

Relatório Anual do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização — A fonte de informações são do *Bureau* para o planejamento do aperfeiçoamento das atividades de organização e apuração do resultado obtido com êsse aperfeiçoamento são os Sumários dos Planos de Trabalho do *Bureau* e os Relatórios Mensais. As conferências são conduzidas pelos representantes das divisões que selecionam os projetos específicos de aperfeiçoamento das atividades de planejamento e organização.

Revisão Trimestral dos Projetos do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização — Indica os projetos terminados, modificados, rejeitados ou ampliados.

Relatório Trimestral do Programa de Operações — Baseia-se nos relatórios das Divisões e também em consultas feitas. Devem ser apresentados no dia 20 dos meses de outubro, janeiro, abril e julho.

2.º) O Plano no nível da Administração do Seguro Social

Os documentos preparados pelo *Bureau* são enviados ao Gabinete do Chefe da *Administração do Seguro Social* que, como órgão *staff*, está investido das seguintes funções:

1) Determinar os setores de trabalho que deverão merecer maior atenção por parte dos elementos integrantes do *Bureau* ou especificar os objetivos a serem alcançados durante o ano seguinte.

2) Providenciar uma reunião com o representante do Chefe da *Administração do Seguro Social*, a fim de dar oportunidade ao Diretor do *Bureau* e a seus Assistentes, de debater os aspectos mais significativos do novo plano de trabalho. Essas discussões se realizam no prazo de 10 dias, a contar da data do recebimento do relatório em agosto.

3) Fazer as revisões das várias partes do Plano de Trabalho do *Bureau*, utilizando os seguintes elementos:

- a) Conselheiros da *Administração Social*;
- b) Diretor da Divisão de Pesquisas e Estatística;
- c) um funcionário do Serviço Regional.

As diferentes partes do plano de trabalho são revistas no Gabinete do Chefe da *Administração do Seguro Social*, da seguinte maneira:

Roteiros e Previsões: Em fins de maio ou nos primeiros dias de junho, o Diretor do *Bureau* encontra o Chefe da *Administração Social* e os Diretores dos demais órgãos integrantes desta para discutir as Previsões e Roteiros e a Relação de Trabalhos de Importância preparados pelos demais órgãos.

As conclusões a que chegam sobre os tópicos merecedores de maior atenção por parte da *Administração do Seguro Social* podem ser utilizadas para modificar ou suplementar as Previsões e Roteiros do *Bureau*. As Previsões e Roteiros devem ser apresentados antes de 1.º de junho.

Sumário Anual do Plano de Trabalho e Relatórios — O Gabinete da *Administração Social* revê e discute a procedência e os resultados práticos que possam apresentar os planos do *Bureau*. No mês de agosto, dez dias após o recebimento dum novo plano de trabalho, promove-se uma reunião com o Assistente do Chefe da *Administração*, dando-se assim oportunidade ao Diretor do *Bureau* de orientá-lo quanto à importância de certos aspectos do novo plano de trabalho. O Relatório deve chegar ao Gabinete entre 10 e 20 de agosto.

Relatório Semestral do Plano de Trabalho — O Chefe da *Administração do Seguro Social*, toma, em relação a este relatório, as mesmas medidas tomadas com o Relatório Anual. O Diretor do *Bureau* pode pedir que se marque uma reunião para se discutirem as revisões importantes do Plano, que são então anotadas para inserção nos Relatórios Semestrais dos Progressos Registrados.

Relatório Anual do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização — Os quesitos do Gabinete da *Administração do Seguro Social* para esses Relatórios são estabelecidos no Boletim n.º 2 distribuído pelos responsáveis pelo Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização.

O Chefe do *Bureau* revê e assina os Relatórios e os remete em triplicata ao Assistente Executivo do Gabinete do Chefe do *Instituto Federal do Seguro* até 15 de agosto.

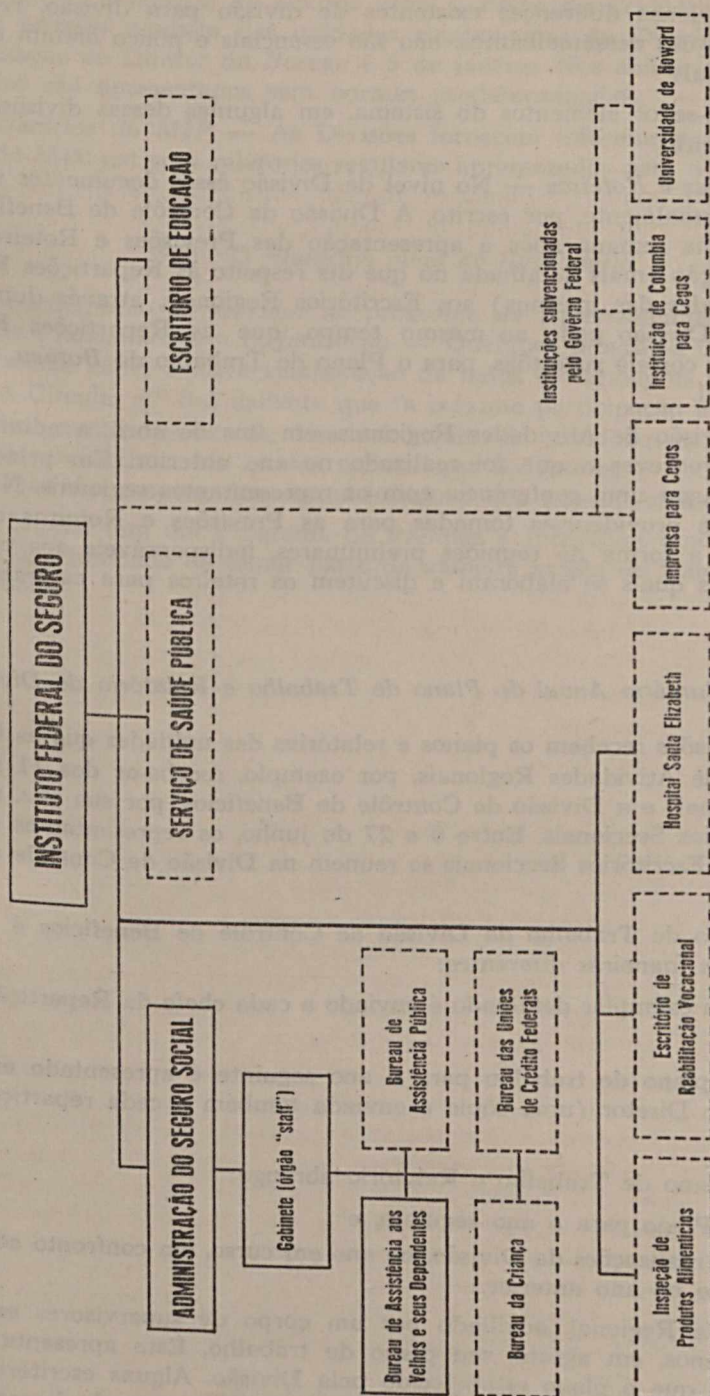
Todos os Relatórios que servem de base ao Relatório Anual são revistos e consolidados em Relatório único do *Bureau de Assistência aos Velhos e seus Dependentes*, a fim de ser enviado ao *Bureau do Orçamento*.

Revisão Trimestral dos Projetos do Programa de Desenvolvimento das Atividades de Planejamento e Organização — Os exemplares são enviados pelo *Bureau*, em duplicata, ao Diretor da *Divisão de Planejamento e Organização da Administração do Seguro Social*, no dia 10 dos meses de outubro, janeiro e abril, abrangendo as alterações apresentadas no trimestre anterior. No período abril-junho, a Revisão Trimestral é substituída pelo Relatório Anual.

Relatório Trimestral do Programa de Operações — Esses Relatórios são submetidos, em duplicata, ao Assistente do Programa, no Gabinete do Chefe do *Instituto Federal do Seguro*, no dia 10 dos meses de janeiro, abril, julho e outubro e abrangem o programa de atividades referentes ao trimestre anterior. Esses Relatórios são enviados com a assinatura do Chefe do *Bureau* ou de um elemento do mesmo.

3.º) No nível de Divisão

Os Planos e os Relatórios são tratados de maneira semelhante nos níveis de Divisão e nos níveis inferiores da estrutura do *Bureau*.



As pequenas diferenças existentes de divisão para divisão, resultantes de estruturas dessemelhantes, não são essenciais e pouco afetam o processamento geral.

Tratam-se os elementos do sistema, em algumas dessas divisões, da seguinte maneira:

Previsões e Roteiros — No nível de Divisão esses documentos são apresentados, formalmente, por escrito. A Divisão de Contrôlo de Benefícios, por exemplo, uma semana após a apresentação das Previsões e Roteiros, envia uma adaptação (mais detalhada no que diz respeito às Repartições Regionais e às atividades das mesmas) aos Escritórios Regionais, através dum memorandum. A Divisão pede, ao mesmo tempo, que as Repartições Regionais enviem pelo correio sugestões, para o Plano de Trabalho do *Bureau*, no início do ano fiscal.

Na Divisão de Atividades Regionais, em fins de abril, a administração regional deve rever o que foi realizado no ano anterior. Em princípios de junho tem lugar uma conferência com os representantes regionais. Nos níveis inferiores, as providências tomadas para as Previsões e Roteiros revestem, geralmente, a forma de reuniões preliminares, indispensáveis aos planos de trabalho, nas quais se elaboram e discutem os roteiros para os trabalhos de supervisão.

4.º) *Sumário Anual do Plano de Trabalho e Relatório de Divisão*

As Divisões recebem os planos e relatórios das unidades que as integram. A Divisão de Atividades Regionais, por exemplo, recebe-os dos 11 representantes regionais e a Divisão de Contrôlo de Benefícios, por sua vez, recebe-os dos Escritórios Seccionais. Entre 6 e 27 de junho, os representantes do órgão central e os Escritórios Seccionais se reúnem na Divisão de Contrôlo de Benefícios.

O Plano de Trabalho da Divisão de Contrôlo de Benefícios é estabelecido de duas maneiras diferentes:

- a) um exemplar detalhado é enviado a cada chefe da Repartição Regional;
- b) o plano de trabalho para o ano seguinte é apresentado em forma descritiva ao Diretor (uma cópia é enviada também a cada repartição regional).

Este Plano de Trabalho e Relatório abrange:

- a) o Plano para o ano seguinte, e
- b) as realizações da Divisão, no ano em curso, em confronto com o que foi planejado no ano anterior.

O Chefe Regional, auxiliado por um corpo de supervisores estabelece, mais ou menos, em agosto, seu plano de trabalho. Este apresenta maiores minúcias do que o plano estabelecido pela Divisão. Alguns escritórios regionais elaboram um memorandum, dirigido a todo o pessoal, descrevendo o plano.

Relatório Semestral da Divisão sobre o Plano de Trabalho — As informações provêm também das unidades componentes da Divisão. A data de apresentação ao Diretor do *Bureau* é 5 de janeiro. Nos níveis inferiores esses relatórios são apresentados sem normas predeterminadas.

Relatórios do MIP — As Divisões fornecem informações para os relatórios do MIP em seus relatórios regulares apresentados para o plano de trabalho.

5.º) O Plano no nível do funcionário

A participação do servidor no programa de Desenvolvimento das atividades de Planejamento e Organização — Qualquer programa desse tipo que não descansa sobre a ativa colaboração de todos os servidores não está completo. A Circular n.º 8-A salienta que “a máxima participação é um elemento importante num programa de desenvolvimento de atividades de planejamento e organização”. Uma das tarefas particulares do *Bureau* é obter a irrestrita colaboração dos empregados, reconhecendo o que possam oferecer.

O *Bureau* tem um Programa de Prêmios e Incentivos que dá aos servidores a oportunidade de tomar parte de maneira ampla no Sistema de Plano de Trabalho.

Problemas a Equacionar no Serviço de 'Alimentação dos Grandes Hospitais' (1)

HUMBERTO BALLARINY

(Diretor do Hospital S. Francisco de Assis)

PARODIANDO Coldwater poderíamos também dizer que o Serviço de Alimentação Hospitalar assemelha-se a uma grande árvore que reconforta os que buscam a sua sombra, evita a erosão do organismo e nos moldes da função clorofiliana recupera os desgastes do catabolismo doentio. Assim sendo, concluímos da importância e complexidade do S.A. (Serviço de Alimentação) de um Hospital importância esta que errôneamente não lhe é atribuída pelos planejadores, arquitetos, engenheiros, diretores e chefes de divisões hospitalares.

Analisemos alguns problemas do Serviço de Alimentação em relação ao doente e à administração:

I — EM RELAÇÃO AO DOENTE

O Serviço de Alimentação e o paciente internado — Sua majestade, o “Rei do Hospital”, tão cedo vença a primeira fase aguda de sua moléstia e comece a desfrutar conscientemente a comunidade hospitalar, sua reação inicial é às vezes de gratidão ao médico e à enfermagem que lhe dispensaram os cuidados profissionais mas, sempre de revolta ao ambiente externo, donde proveio a causa de seu sofrimento. Geralmente enfasiado, inapetente, porém, intimamente convicto de que se deva alimentar para o seu pronto restabelecimento descarrega toda a sua revolta na dieta pouco atrativa que lhe foi prescrita pelo médico, o que finge ignorar, mas, no seu entender, oferecida pela Administração do hospital. Mais tarde, já convalescente, servindo-se da dieta geral, sem restrições, está desejoso de satisfazer os caprichos individuais do seu paladar, revoltando-se contra o cardápio do dia que, ao ser planejado para uma coletividade dificilmente poderá atender à certas preferências individuais. Tanto no primeiro como no segundo caso, o doente terá razões a seu modo de ver, para reclamar da Administração o tratamento que está recebendo do Hospital. Ora é a comida que é intragável, ora está fria, ou então está estragada e conclui sempre que assim não pode ficar bom, pois não consegue se alimentar. O Hospital o está matando de fome. É nesses casos que

(1) Tese apresentada ao 1.º Congresso Nacional de Hospitais, realizado no Rio de Janeiro em junho de 1955.

a atuação educacional da dietista junto ao leito do doente se faz imprescindível. A queixa virá então contra a Administração do Hospital, e o Diretor sempre atribui o fracasso, sem analisar a sua causa, à chefia do S.A. Mas, infelizmente, a queixa quase sempre tem fundamento, pois mesmo sendo bem executada a culinária e a cocção, o alimento, devido às dificuldades oriundas da distribuição, chega mal apresentado e frio à cabeceira do doente.

O alimento geralmente sai da cozinha, na melhor das hipóteses, com uma hora de antecedência em relação a sua ingestão. Até que o mesmo chegue aos serviços (cozinha distante, demora de elevadores, etc.), as bandejas estejam abastecidas, e os diversos leitos sejam servidos, o alimento já foi aquecido e esfriado várias vezes, acusando profundas alterações organoléticas e oferecendo aos olhos do paciente uma apresentação pouco agradável. Somados a estas causas o pessoal subalterno, copeiras e serventes, que arrumam os pratos, procedem sem técnica, e no momento de oferecerem os mesmos aos doentes não fazem com urbanidade. O doente inapetente, a comida fria e mal apresentada, um serviço pouco delicado e muitas vezes mal instruído em certas regras de higiene, constituem alguns dos problemas a serem resolvidos diariamente pelo chefe do S.A. Aos serventes, copeiros, cozinheiros, despenseiros e demais funcionários do S.A. devem ser ministrados ensinamentos sobre higiene corporal e vestuário, tais como:

- a) o valor e a significação para eles mesmos e para os doentes a quem vão servir, do hábito de banharem-se diariamente e lavarem a miude os cabelos;
- b) porque escovar os dentes, usar roupa sempre limpa, manterem-se sempre penteados e banhados;
- c) porque nunca devem deixar de lavar as mãos depois de usarem o banheiro, manusearem o lenço, dinheiro, sapatos, material de limpeza ou qualquer objeto de uso coletivo. Porque devem conservar as unhas limpas e curtas, lavando bem as mãos antes de tocarem nos alimentos;
- d) usarem touca ou gôrrô para evitar a queda de cabelo na comida;
- e) não utilizarem alimentos que tenham estado em contacto com moscas, baratas, ratos ou outros animais, nem tampouco aproveitarem o que tenha caído no chão;
- f) comunicarem, imediatamente, para o devido tratamento ou afastamento do serviço, qualquer ferimento infeccionado das mãos, dores de garganta, cólicas intestinais, diarreia, febre, etc.
- g) manusearem o menos possível os alimentos, as louças e os demais utensílios a serem usados pelo doente.

Não esqueçamos que os serviços do S.A. não têm noção de como servir bem aos pacientes e muitas vezes o tratamento pouco delicado a eles dispensado é simplesmente fruto da ignorância. Portanto, cabe às dietistas a tarefa de instruí-los a respeito, fiscalizando constantemente se os seus ensinamentos foram bem assimilados. Devem os copeiros aprender a trabalhar sem barulho, evitando os ruídos de pratos e utensílios, para não perturbar os doentes. É importante também instruí-los como arrumar uma bandeja e como servi-la ao comensal.

O Serviço de Dietética e o doente externo — Com a moderna orientação da nutrologia, a dietética foi incorporada à ciência médica como um dos mais valiosos recursos terapêuticos, não obstante a alimentação defeituosa ser a essência, podemos dizer, de quase todos os fatores etiológicos.

Sob este prisma tanto como medicina preventiva como curativa a dietética é arma poderosa da qual o hospital moderno não pode prescindir.

Nos hospitais gerais dos centros populosos o número de atendimentos diários de doentes externos é muito maior do que a média do doente-dia.

Assim, no H.S.E., a média de freqüência dos ambulatórios é de 800 a 1.000 atendimentos diários, enquanto o índice de ocupação é de 75 a 80% ou sejam em média 520 doentes internados. Logo o H.S.E. não podia deixar de orientar o doente externo na execução e cumprimento dos regimens dietéticos prescritos pelos médicos assistentes.

Assim, nos ambulatórios de clínica médica, de Pediatria e brevemente no de clínica cirúrgica, a dietista está à disposição dos médicos para calcular a dieta, explicar o uso de equivalentes e orientar a técnica de sua confecção, de modo a aumentar as probabilidades de êxito do tratamento.

II — O S. A. E A ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL

As dores de cabeça do Diretor em relação ao Serviço de Alimentação podem ser atribuídas a duas causas:

- a) queixa dos doentes e dos funcionários contra o serviço;
- b) problemas de natureza econômica, verbas estouradas com os gastos de manutenção e renovação do equipamento do S.A.

a) *Queixa dos doentes e dos funcionários*

Quanto às queixas dos doentes já analisamos as causas no capítulo anterior. Sobre as reclamações dos funcionários o fenômeno é surpreendente, se analisarmos o aspecto psicológico da questão. Na maioria dos casos o hospital urbano fornece a alimentação aos seus funcionários por uma questão de cortesia, ou sob o aspecto de assistência social ao servidor, pois o horário de trabalho da maioria dos serventuários não residentes no hospital não justifica tal medida. A desproporção numérica entre o número de refeições servidas aos funcionários e aos doentes de um grande hospital é alarmante. No Hospital dos Servidores do Estado, por exemplo, para um total de 180.774 refeições servidas no mês de março apenas 26.519 dietas foram a doentes internados. Ora, esta situação chega a inverter os dados do problema, reduzindo o serviço de assistência dietética ao doente a 1/9 das atribuições do Serviço de Alimentação.

Como dizíamos é interessante assinalar o problema psicológico das reclamações dos funcionários, principalmente dos de categoria subalterna. O cardápio quando organizado e servido dentro das regras da dietética, acarreta reclamações sobre a miséria das porções. — “É para matar de fome”, são as expressões usadas. Quando são feitas tentativas de quebrar a monotonia do cardápio, variando os tipos de proteínas animais, tentando variegar com a

inclusão de verduras, o mesmo é refugado e as críticas depreciativas chegam aos ouvidos do Diretor levadas muitas vezes pelos próprios médicos com hábitos alimentares defeituosos. Outro aspecto interessante é o desregramento no comer, ou seja nos casos do subalterno, como compensação de "deficit" nutricional em que se encontra, ou seja no de condição social melhor pelo espírito de aproveitar ao máximo o ofertado, pois o preço é fixo. Esses fatos trazem sérias dificuldades para o planejamento, pois as quantidades previstas devem ser sempre muito majoradas, do contrário surgirão as críticas da falta de comida. As sobras e resíduos nem sempre traduzem má aceitabilidade da preparação, mas sempre significam alto custo de per capita. Não devemos olvidar que estes cardápios podem representar 80% das refeições servidas num hospital, cuja verba destinada à aquisição de gêneros é prevista apenas para atender aos 20% relativos aos doentes internados. Não podemos esquecer também que a lotação do pessoal do S.A. nunca prevê esta situação e na distribuição do exíguo número de funcionários de baixo nível técnico, mas remunerados, sempre está faltando alguém em algum setor, prejudicando o bom andamento dos trabalhos de rotina.

A falta ao serviço, os direitos sem deveres da nossa atual legislação trabalhista e o horário do trabalhador inadequado à natureza dos serviços domésticos do S.A. hospitalar, obrigam o trabalho em três turnos de serviço o que triplica o número de executantes de tarefas, que não se interrompem durante as 24 horas do dia. Outro fator que contribui para o exagerado número de funcionários é a falta de planejamento, a ausência de funcionalidade na planta baixa do hospital em relação às necessidades da dietética hospitalar. O arquiteto e o engenheiro desconhecem ou não valorizam os problemas de um serviço que atende a todo o hospital, que não pode sofrer interrupções e que traz os maiores e mais freqüentes problemas administrativos para um Diretor. Assim, se aqueles técnicos prevêem e instalam um equipamento razoável para a confecção, não equacionam satisfatoriamente o problema do armazenamento, e jamais se preocupam com o insolúvel problema da distribuição perfeita do alimento confeccionado. A deficiência de elevadores nos monoblocos, o intenso trânsito entre as enfermarias, copas parciais, refeitórios e a cozinha, transtornam a execução do melhor dos planejamentos. Assim, novos problemas de distribuição vão surgindo a cada momento.

A solução habitual é a múltipla descentralização do serviço, hipertrofiando as copas dos andares, transformando-as em pequenas cozinhas e até mesmo em outros completos e autônomos serviços de dietética médica, a fim de atender às necessidades específicas a cada serviço. Esta hipertrofia de funções da copa dos andares constitui também outra justificação para o inevitável número elevado de funcionários de um S.A. hospitalar. Este elevado número aparentemente absurdo estabelece no espírito do Diretor o permanente desejo de fazer cortes de pessoal no Serviço de Dietética. — "Aquilo não anda bem porque tem grande demais, sem fazer nada; não poderíamos aliviar o "deficit" do hospital diminuindo o número de servidores do S. A.?" Se analisarmos bem, em parte vamos concluir que estes funcionários gastam mais tempo em idas e vindas, ou esperando os elevadores, do que servindo os doentes. Mas se diminuirmos este número então surgem os atrasos no horário das

refeições dos doentes, a comida cada vez chega mais fria e mal apresentada, logo, mais queixas chovendo no Gabinete do Diretor.

Para exemplificar o exposto, no presente momento, em face da falta de planejamento prévio das rotinas do Serviço de Dietética do H.S.E., trabalham naquele serviço 327 funcionários. A confecção é primorosa mas a distribuição é falha. Os doentes internados nos andares mais próximos da cozinha e que possuem uma boa equipe de copeiros do andar faltam ao serviço, o que é frequentíssimo, os doentes se queixam da qualidade da comida, chegando alguns que já frequentaram diversas clínicas afirmar que a comida não é a mesma para todos os andares. No mesmo dia para o mesmo cardápio, recebemos de alguns andares os mais rasgados elogios e ao contrário de outros, impiedosas e exaltadas reclamações.

b) Problemas econômicos administrativos

Dentro da distribuição das verbas de manutenção o S.A. deve representar 1/3 do total daquela dotação orçamentária e nem sempre isto acontece. Segundo ELLA BOCK da Universidade de Chigaco a verba do S.A. deve ser distribuída da seguinte maneira: aquisição de gêneros — 60%; Pessoal — 30%; Diversos — 10%.

A previsão orçamentária do H.S.E. para 1955 é de Cr\$ 194.720.276,00. Logo, aplicando o cálculo acima referido a verba do Serviço de Alimentação daquele nosocômio deveria ser de Cr\$ 64.930.020,00.

Os dados da coluna à direita correspondem ao que preconiza ELLA BOCK. No entretanto, confrontando com a coluna à esquerda que representa a verba realmente destinada ao S.A. naquele orçamento podemos constatar o que afirmamos linhas atrás:

Situação atual no H.S.E.

Cr\$ 18.000.000,00	gêneros	30%
12.642.360,00	pessoal	20%
— (")	diversos	0%

Segundo Ella Bock

Cr\$ 38.958.055,00	gêneros	60%
19.479.027,00	pessoal	30%
6.493.000,00	diversos	10%

Não obstante o esclarecido tino administrativo da atual Direção do H.S.E., contornando a situação, não tem poupado esforços no sentido de reformar o equipamento e as instalações do Serviço de Dietética.

Já analisamos o angustiante problema do pessoal que pesa exageradamente no prato da balança onde são colocadas as despesas do hospital. A solução seria prever no planejamento da planta baixa uma circulação mais racional, entre a cozinha, as enfermarias e os refeitórios. No momento de equipar

(") Nenhuma dotação específica para renovação do material do S.A., apesar de que o prazo de utilização da maioria do material permanente instalado há 14 anos atrás já prescreveu.

o hospital, não poupar verba na aquisição de uma completa aparelhagem mecânica para a culinária e a cocção para economizar a mão de obra numerosa em face do curto tempo disponível para execução daquelas tarefas.

Já pensaram o número de braços necessários para descascar, lavar e cortar, entre as 7 e as 9 horas da manhã algumas centenas de quilos de verduras, legumes e cereais? Sem a instalação de uma maquinária bem assistida tecnicamente, só com muito pessoal, pois os gêneros perecíveis só devem ser manipulados em cima da hora.

Muito nos impressionou numa visita que fizemos à cozinha do S.A.P.S. da Praça da Bandeira, onde vimos um verdadeiro formigueiro humano, cerca de meia centena de mulheres aglomeradas em torno de uma mesa descascando uma pilha de sacos de batatas. Fomos informados de que um defeito na instalação elétrica havia paralisado repentinamente as máquinas e não nos lembramos quantas centenas de quilos de legumes já adquiridos deveriam ser preparados para o almoço. Meditem sobre as dificuldades do Administrador para mobilizar aquela necessidade imprevisível de pessoal, pois o almoço não poderia deixar de ser feito e o desespero do Diretor com o aumento da fôlha de pagamento.

Já que falamos na assistência técnica de manutenção da maquinária lembramos a necessidade de uma previsão orçamentária para fazer jus ao fabuloso desgaste em face do uso intensivo do equipamento usado pelo S.A. Como, via de regra, o problema não é equacionado, o serviço que vinha trabalhando em condições técnicas satisfatórias começa a decair e surge a necessidade de mais pessoal, pois o seu equipamento deixando de ser eficiente, obriga a admissão de mais funcionários. E, não obstante, a queda do padrão é uma consequência infalível. O funcionamento e a limpeza de todas as máquinas e pertences da cozinha dever ser exaustivamente explicado aos que vão ser responsabilizados pelos mesmos, a fiscalização da limpeza e conservação das geladeiras, das máquinas de lavar louça, das caldeiras a vapor (fogões, fornos etc.), deve constituir rotina diária da dietista encarregada do setor. Do contrário, o desgaste e a inutilização daquele material será rápida.

Faltando louça, talheres, legumeiras e os carros térmicos não funcionando acarretam aumento de pessoal para servir, lavar louça, transporte mais parcelado de alimentos, com maior demora no servir e, portanto, comida frita etc.

Outro ângulo do problema econômico diz respeito às despesas com a aquisição de gêneros alimentícios que estão sempre à desafiar e contrariar as previsões quer quantitativas, qualitativas ou econômicas.

Para o controle da quantidade de gêneros consumidos devemos pesar o cardápio fornecido para o setor e, posteriormente, o residuo e sobras. Assim concluiremos pela má aceitabilidade do cardápio em função do residuo, ou pelo erro do planejamento quando a sobra fôr exagerada. A dietista deve vigiar bem a entrega do que desceu para o andar, pois, do contrário haverá facilidade de cortezias para com funcionários por parte das copeiras e assim as sobras desaparecerão e a verificação fica prejudicada.

É inacreditável a facilidade com que a formiga carregadeira aparece. Um pão com um pedaço de doce ou mesmo com um bife de permeio, um copo de

leite, algumas frutas ou doces de sobremesa, levados pela mão dos bem alimentados comensais ao saírem do refeitório é coisa muito banal. E, no entanto, as medidas coercitivas são sempre interpretadas como somiticaria da chefia do S.A., aumentando a gratuita animosidade contra tão vulnerável setor do hospital. A solução definitiva seria o pagamento da refeição proporcional aos alimentos consumidos, mas tal só seria viável com refeitórios adrede construídos para tal funcionamento.

Outro aspecto a considerar é o roubo de gêneros alimentícios entre a saída do aprovisionamento e o início da cocção. O alimento quando sai pesado do aprovisionamento mas não é acompanhado de perto durante o seu trânsito até entrar na panela ou ser consumido, constitui um dos falsos erros atribuídos ao planejamento para explicar a falta de comida. Resultado: maior liberalidade do planejamento nas quantidades previstas e, portanto, aumento de despesas. O alcance desse desvio é imprevisível, pois o seu multiplicador está em função do número de empregados que manuseiam os gêneros alimentícios, do vulto de gêneros manipulados diariamente, da distância e das características do trajeto entre as fontes abastecedoras e consumidoras. Como exemplo podemos citar o resultado da aplicação dos mapas de controle que idealizamos para o H.S.E. (vide anexo "Mapa de Controle"). Assim, a carne recebida diariamente pelo hospital era pesada e subia imediatamente para o frigorífico de onde, das grandes peças eram retiradas para as cozinhas os pesos brutos a serem limpos esterilizados nas diversas preparações. No presente momento a carne é limpa no local da recepção por uma turma reduzida e controlado o peso bruto, peso líquido da carne limpa, peso das aparas e peso dos resíduos. O peso dos resíduos é registrado como consumido pela preparação e para a cozinha sai do frigorífico apenas a carne limpa cujo peso obrigatoriamente deve dar o rendimento exato previsto. Na limpeza da carne feita nas cozinhas pelos diversos elementos era fácil o roubo. Assim ficou provado pelo fato de que sem ter baixado o número de comensais, o planejamento começou a diminuir os pedidos de carne, pois o frigorífico estava sempre acusando sobras. Os dados estatísticos mensais acusaram o seguinte: no mês anterior ao controle o Hospital consumiu 11.489 quilos de carne, enquanto que no mês seguinte o consumo de carne baixou para 8.595 ou sejam, exatamente 2.894 ks. a menos. Dêste fato concluímos o vulto do trabalho da formiga carregadeira.

Outro exemplo frizante dos inconvenientes da falta de planejamento funcional das instalações do Serviço de Alimentação é o que daremos a seguir: na aplicação dos mapas de controle para o aprovisionamento de frutas não havia jeito de conferir o estoque existente assinalado no mapa, com a quantidade de frutas realmente existente no frigorífico. Estávamos para punir o responsável quando tivemos ocasião de surpreender inocentes descuidistas que se serviam das frutas depositadas nos caixotes a espera do elevador que deveria transportá-las em sucessivas viagens do andar térreo para o 11.º andar onde estão localizados os frigoríficos. Assim, as uvas, as laranjas, as bananas, etc., recebidas do fornecedor e dadas como entradas no frigorífico numéricamente não conferiam. Solução: aumentar o número de funcionários da recepção, dividindo responsabilidades ou então desistir do controle. O importe do desvio era maior do que a despesa com o aumento de funcionários. Logo,

achamos preferível enfrentar um não do Diretor com a proposta de mais funcionários. A repetição de inúmeras situações semelhantes justificam a nosso ver o atual número crescente de funcionários de Serviço de Dietética do H.S.E. O problema da qualidade dos gêneros fornecidos a um hospital é transcendental, pois não só o seu aspecto físico interessa, mas principalmente o seu estado higiênico de conservação. A fonte de origem deve ser conhecida e merecer toda a confiança, pois, não se concebe que doenças transmissíveis pelos alimentos possam ser acrescidas aos sofrimentos que trouxeram o doente ao hospital. Neste particular fazemos um apêlo às escolas formadoras de dietistas no sentido de ampliar os ensinamentos necessários ao reconhecimento das diversas qualidades de um mesmo gênero alimentício e ao julgamento sobre o estado higiênico dos mesmos, de modo a refugar, após rigoroso exame, o material inadequado às exigências impostas pela natureza do consumidor.

Comprar os alimentos por bom preço é problema assás difícil em hospitais de grande consumo, mormente nos oficiais, pois o absoleto Código de Contabilidade e a atual forma de concorrência pública não se coadunam às características do mercado de gêneros alimentícios. A variabilidade de preços que o mesmo mercado iria apresentar leva o fornecedor concorrente a majorar sempre os preços vigentes no sentido de não ter prejuízo no caso de uma alta. O desaparecimento de determinado gênero tabelado como medida altista geralmente deixa de ser fornecido com a desculpa de não existir na praça. Assim, a experiência demonstrou que as coletas de preço devem ser mensais, a fim de não ficar o hospital prêsso a um fornecedor fixo e ter os seus preços sempre atualizados, facilitando desta maneira a entrega daquilo que foi planejado e não a alteração de última hora do cardápio programado.

Os cardápios devem ser planejados no mínimo com um mês de antecedência e as quantidades dos gêneros necessárias serão totalizadas dentro de uma estimativa ligeiramente majorada, que constituirá o edital de concorrência para a coleta de preços mensal já referida anteriormente.

Pelo que temos observado e pela bibliografia consultada concluímos ser a distribuição de alimentos um problema ainda sem solução satisfatória para os grandes hospitais.

O sistema descentralizado de distribuição ou *Bulk-Service* dos americanos é usado na maioria de nossos hospitais. Consiste em enviar os alimentos em diversos vasilhames ou carros tanques para as copas dos andares onde são feitos os pratos, legumeiras ou arrumadas as bandejas individuais para a posterior distribuição aos doentes. Cartões nominais, cerca de 700, com o tipo de dieta (n.º do leito) são preenchidos diariamente para individualizar as bandejas. Troca de cartões são acidentes muito comuns naquela azáfama de distribuir as bandejas pelas enfermarias. O tempo que a comida leva depois de pronta para chegar ao andar, somado aos minutos gastos em servir as legumeiras e os pratos, acrescido de resfriamento pela manipulação da panela para o recipiente do andar, e daqueles recipientes para um prato frio, são razões suficientes para alterações organoléticas que só aumentarão a repulsa por parte do doente inapetente.

Sob o ponto de vista econômico as copas parciais com a autonomia que lhes confere o *Bulk-Service*, facilitando como já assinalamos à formiga car-

regadeira, são ante-econômicos. No H.S.E., por exemplo, cerca de 12 copas parciais eram abastecidas diariamente com açúcar, frutas, doces em pasta, queijos etc., enfim uma lista enorme de especiarias que na maior parte das vezes não chegavam ao doente. O outro sistema conhecido é o centralizado ou *central-tray*, onde os pratos de cada paciente são feitos na própria cozinha e levados aos doentes sem a passagem pelas copas dos andares. São necessárias amplas instalações de balcões térmicos distribuidores, numerosos carros de transporte, elevadores e monta-cargas à disposição exclusiva do S.A., para evitar o resfriamento. A indústria americana já possui o sistema *meal-park* onde recipientes de pirex são aquecidos por lâmpadas infra-vermelha, abastecidos de comida através de esteiras rolantes, e fechados em recipientes de metal pelo sistema de vácuo. Assim, conservam por algumas horas em perfeito estado as condições organoléticas do alimento. É uma instalação dispendiosa e deve ser prevista na planta de construção. O sistema é bem mais racional e econômico sob o ponto de vista de desvios de comida, mas apresenta um sério inconveniente: não permite atender às preferências pessoais dos doentes, às vezes bem conhecidas pelos copeiros do andar. No H.S.E. estamos, no momento, estudando a possibilidade de criar uma copa geral que centralize toda a distribuição para os andares, das seis refeições diárias: Desjejum — Colação — Almoço — Merenda — Jantar — Ceia.

A terceira e quarta dietas desceriam da cozinha geral, diretamente para os andares no carro térmico, e os pratos seriam confeccionados a gosto do doente diretamente na cabeceira do seu próprio leito.

Quanto aos regimens especiais hipocloretados, hipograxos, para diabéticos, de segunda e de primeira etc., seriam servidas as legumeiras na cozinha dietética pela própria copeira mais identificada com os doentes do andar e transportados diretamente para as enfermarias sem passar pela copa. Para evitar os cartões identificadores foram organizados mapas de distribuição onde figuram o número do leito e o tipo de cardápio para no máximo 30 pacientes, número atribuído à responsabilidade de um copeiro.

Procuramos também um sistema de diferenciação das legumeiras, de modo que um determinado número ou côr identifique o tipo de dieta contido na legumeira, facilitando a sua entrega ao endereço certo.

Outro problema administrativo que surge em relação ao Serviço Dietético é a falta de um perfeito entrosamento com o Serviço de Enfermagem. Convém definir as atribuições da dietista e da enfermeira, do contrário quem sofre é o doente.

A nosso ver cabe ao S.A. a tarefa de transformar a indicação dietética prescrita pelo médico assistente no regimem alimentar do doente. Uma vez manipulada a receita é a mesma entregue ao Serviço de Enfermagem pelos serviços do S.A. no leito do doente, ou na copa parcial. A administração dos alimentos ao doente com inapetência funcional, ou alimentado por sonda é tarefa do Serviço de Enfermagem e não do Serviço de Alimentação.

Quando a aceitação não fôr boa, ou o doente não tolerou bem a medicação ou a alimentação, cabe à enfermeira comunicar ao médico, e informar à dietista o ocorrido para as devidas providências. As modificações de dietas feitas pelo facultativo durante a visita diária, obrigatoriamente assistida pela

enfermeira responsável pelo leito bem como os casos de alta e transferência, devem ser comunicados pela mesma à dietista. Caso contrário, a dietista ficaria obrigada a folhear tôdas as papeletas, violando o segredo profissional e perdendo um tempo precioso para se inteirar daquelas modificações. O problema pode ser simplificado pelo preenchimento, por parte da enfermeira, da ficha que adotamos no H.S.E.

Como puderam ver pelo relato feito os problemas do S.A., do H.S.E. se identificam com os de todos os grandes hospitais. Todo serviço deve ter um regimento interno que defina atribuições e fixe responsabilidades pois, do contrário, não terá estima administrativa. A centralização exagerada da chefia executiva nos grandes serviços é coisa do passado, pois a concepção moderna é do coordenador de equipe e não do onipresente e onisapiente chefe de serviço.

Pensando desta maneira e levando em conta os problemas discutidos linhas atrás apresentamos a seguir um modelo de Regimento Interno de um Serviço de Alimentação, aplicável em hospitais gerais de mais de 700 leitos (vide em anexo).

MODELO DE UM REGIMENTO INTERNO PARA O SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO DE UM HOSPITAL GERAL DE 700 LEITOS

I — DAS FINALIDADES E ORGANIZAÇÃO

Art. 1.º Ao S.A. (Serviço de Alimentação) compete:

I — Prestar assistência alimentar aos doentes internados e seus acompanhantes, aos funcionários e demais pessoas que a Administração julgar de direito, controlando técnica e economicamente a alimentação geral do Hospital, bem como orientar o doente externo na execução e cumprimento dos regimens dietéticos prescritos pelo médico assistente.

II — Colaborar com os diversos serviços do Hospital através de:

- a) análise, preparação e distribuição de regimens dietéticos especiais;
- b) controle perfeito da eficiência dos regimens e dietas prescritos;
- c) estudos sobre nutrição;
- d) educação alimentar através de conferências e outros meios de divulgação dos modernos conhecimentos sobre a ciência da nutrição;
- e) receber da Divisão de Administração a mais estrita colaboração no sentido da maior eficiência e rapidez na distribuição da alimentação aos doentes;
- f) orientar o Serviço de Compras na aquisição dos gêneros alimentícios e o equipamento especializado requisitados, quanto à sua qualidade e estado de conservação dos mesmos;
- g) fornecer à Contabilidade os elementos necessários à elaboração da proposta orçamentária e a escrituração contábil das indenizações de material ou despesas extraordinárias com a alimentação atribuídas a pacientes internados ou demais pessoas que frequentem o Hospital.

“Considera-se como despesa extraordinária com a alimentação todo alimento servido fora das cinco refeições diárias: Desjejum — Almôço — Merenda — Jantar e Ceia, salvo os regimens dietéticos especiais prescritos pelo médico assistente.”

Art. 2.º O S.M.D. chefiado de preferência por médico nutrólogo, compõe-se de:

- I — Seção de Planejamento
- II — Seção de Cozinha

III — Seção de Copa Geral e Distribuição

IV — Setor de Pediatria

V — Setor Administrativo

VI — Setor de Estudos e Pesquisas.

Art. 3.º À Seção de Planejamento, constituída de três setores: aprovisionamento, das clínicas e contrôle técnico, compete:

a) enviar ao S.A.M. ou às fontes abastecedoras credenciadas por êle, com a devida antecedência, a previsão dos gêneros alimentícios a serem consumidos pelo Hospital, fiscalizando no ato da aquisição a qualidade dos mesmos e devolvendo os que não estiverem em condições satisfatórias;

b) responsabilizar-se pela conservação dos gêneros até o momento da entrega à cozinha;

c) colher junto aos doentes os dados técnicos e pessoais necessários ao planejamento das dietas e regimens especiais prescritos pelos médicos;

d) totalizar o número sintetizar as dietas gerais e os regimens especiais de todo o hospital;

e) elaborar, de acôrdo com o aprovisionamento, a síntese dos diversos cardápios a serem confeccionados pela seção de cozinha, observando rigorosamente a técnica, sem desprezar o fator econômico;

f) controlar tènicamente o equilíbrio das rações realmente consumidas e analisar erros de planejamento ou de cocção, fornecendo os elementos necessários a suas correções.

Art. 4.º A seção de Planejamento será chefiada por uma dietista auxiliada por outra e três encarregadas de setores.

Art. 5.º A encarregada do setor Aprovisionamento seria responsável pelo pessoal da despensa e do frigorífico, pela qualidade e estado de conservação dos alimentos.

Art. 6.º À encarregada do Setor das Clínicas que supervisiona o grupo de dietistas dos andares compete fiscalizar e totalizar os pedidos de dietas de todos os andares.

Art. 7.º Às dietistas dos andares compete:

a) conhecer os alimentos sob o ponto de vista químico, fisiológico, higiênico e econômico;

b) conhecer por experiência própria como preparar as diversas dietas no Hospital;

c) prever, organizar, coordenar e controlar as atividades do setor sob sua responsabilidade;

d) zelar pelo fator econômico, quer planejando, quer fiscalizando os desperdícios, quer recuperando as sobras;

e) aproveitar tôdas as oportunidades para transmitir aos doentes os modernos conhecimentos sôbre alimentação, de modo a colaborar na recuperação orgânica dos mesmos ou na prevenção das doenças metabólicas provenientes de máus hábitos alimentares;

f) instruir os funcionários subalternos de modo que os mesmos possam servir os doentes com higiene, técnica e urbanidade.

Art. 8.º A encarregada do setor Contrôle Técnico acumularia os encargos do setor de Estudos e Pesquisas.

Art. 9.º À seção Cozinha constituída da Preparação, Cozinha Geral e Cozinha Dietética, compete toda a manipulação dos gêneros alimentícios compreendidos entre a culinária e a cocção até o momento da sua entrega à copa geral para a distribuição.

Art. 10. A seção Cozinha será chefiada por uma dietista, auxiliada por duas dietistas.

Art. 11. À seção Copa Geral, constituída do setor de Distribuição Geral, Confeitaria e Copa de Plantão, compete:

a) distribuir todos os alimentos às diversas dependências do hospital;

b) preparar o desjejum, a merenda, a ceia dos funcionários do plantão noturno, os sucos de frutas, as sobremesas e os pedidos extraordinários a qualquer hora;

c) lavar a louça, remover o lixo e manter em perfeita limpeza todos os setores sob a sua responsabilidade.

Art. 12. A seção Copa Geral seria chefiada por uma dietista auxiliada por duas encarregadas dos setores de distribuição geral e confeitaria e duas plantonistas para atender o funcionamento dia e noite da copa de plantão.

Art. 13. Ao setor de Pediatria compete o planejamento, confecção e distribuição da dietética infantil.

Art. 14. O setor de Pediatria, em face das suas características: cozinha própria, sistema de distribuição etc., tem rotina diferente da do setor de Clínicas. Assim será chefiada por uma dietista encarregada de setor.

Art. 15. Ao Setor de Administração ligado diretamente ao Gabinete do Chefe do S.M.D. compete solucionar os problemas administrativos, relacionados ao pessoal, material, contabilidade, documentação e estatística, de todo o serviço.

Art. 16. Ao Setor de Estudos e pesquisas compete promover cursos de aperfeiçoamento para o pessoal subalterno e reuniões periódicas entre o "staff" técnico, divulgar as observações técnicas do S.M.D. e incentivar a realização de pesquisas sobre alimentação.

Art. 17. Este Setor de Estudos e Pesquisas terá como responsável a dietista encarregada do controle técnico da seção de Planejamento orientada pelo médico nutrólogo.

CONCLUSÕES

1.º) O planejamento do Serviço de Alimentação hospitalar deve começar com os primeiros projetos do arquiteto;

2.º) O Serviço de Alimentação hospitalar desempenhando papel preponderante na recuperação psicossomática dos doentes deve estar subordinado à Divisão Médica;

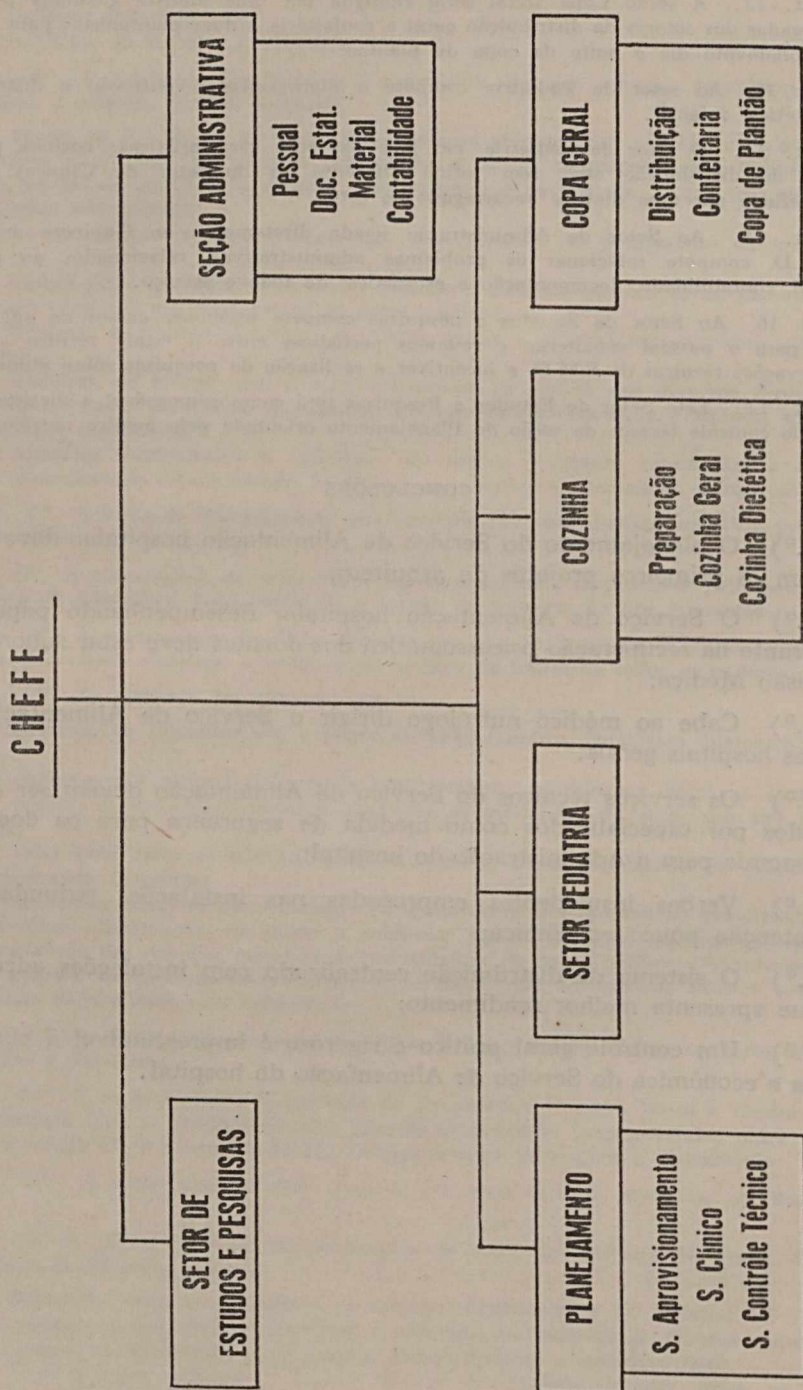
3.º) Cabe ao médico nutrólogo dirigir o Serviço de Alimentação dos grandes hospitais gerais.

4.º) Os serviços técnicos do Serviço de Alimentação devem ser desempenhados por especializados como medida de segurança para os doentes e de economia para a Administração do hospital;

5.º) Verbas insuficientes empregadas nas instalações redundam em manutenção pouco econômica;

6.º) O sistema de distribuição centralizado com instalações adequadas é o que apresenta melhor rendimento;

7.º) Um controle geral prático e rigoroso é imprescindível à eficiência técnica e econômica do Serviço de Alimentação do hospital.



ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Breve Estudo de Organização Administrativa da Diretoria da Agricultura do Departamento de Agricultura do Haiti

RAYMOND J. TURNIER

INTRODUÇÃO

A República do Haiti ocupa a parte Oeste da Ilha do Haiti, e a República Dominicana, a parte Leste. O território da República do Haiti, denominado Haiti, é de 28.000 quilômetros quadrados. De Norte a Sul está ocupado por numerosas cadeias de montanhas que dão a sua topografia geral um caráter movimentado. Estas montanhas dominam vales e planícies de dimensões diferentes das quais as mais importantes são, de norte ao sul, a planície do Norte, o Vale de Artibonite, as planícies de Arcahaie e da Croix des Bouquets, a Planície dos Cayes e o Vale da Grand'Anse. Numerosos cursos d'água sulcam estas planícies e estes vales.

A população do Haiti, de cerca de 3.500.000 habitantes, está principalmente concentrada nas cidades, nas planícies, nos vales e nos planaltos. Sua ocupação principal é a agricultura, que forma a base da economia do país. O comércio se caracteriza pela circulação dos produtos agrícolas, pelas trocas de produtos manufaturados importados e pela exportação do excedente não consumido da produção agrícola. Uma indústria ainda embrionária, principalmente de transformação dos produtos agrícolas, completa o ciclo da economia nacional.

A Divisão Política e Administrativa do território compreende cinco Departamentos (Noroeste, Norte, Artibonite, Oeste e Sul) subdivididos em Conselhos. Estes são subdivididos em Comunas, as Comunas em Seções Rurais e estas em Quarteirões (a menor divisão territorial, política e administrativa). A Capital é Port-au-Prince (Pôrto-Príncipe).

A Organização Administrativa do Estado compreende o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O Poder Legislativo é representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. O Poder Judiciário é constituído pelo Tribunal de Justiça que é o Supremo Tribunal, os Tribunais de Instância, o Tribunal Terrestre, os Tribunais de Primeira Instância que julgam negócios civis, comerciais, criminais e correcionais, e os Tribunais de paz ou de simples polícia.

A Organização Política do Poder Executivo abrange:

- 1.º) Os Conselhos comunais ou Administrações comunais;
- 2.º) os Prefeitos de Conselhos, que são os representantes locais do Chefe do Governo;
- 3.º) os Ministros, chamados Secretários de Estado, que assistem o Presidente na direção política do país e são diretamente responsáveis pelo funcionamento da Organização administrativa e,
- 4.º) o Presidente da República. No alto da hierarquia administrativa as noções de “ministério” e “departamento” se confundem, podendo cada Ministro ou Secretário de Estado (dêles há 7) ter a direção de um ou de vários departamentos. Há treze departamentos que são: Agricultura — Comércio — Economia Nacional — Educação Nacional — Finanças — Interior — Justiça — Presidência — Relações Exteriores — Saúde Pública — Trabalho — Obras Públicas.

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

Situação

Dado o caráter histórico da economia haitiana, a organização da produção agrícola tem sido constantemente o objeto das preocupações dos governos sucessivos, desde 1804. Mas é pelo ano de 1830 que o Ministério de Agricultura foi criado. Através de lenta evolução, relativamente à das instituições políticas e administrativas do país, tornou-se o atual organismo suficientemente articulado e provido dos meios de ação previstos pela legislação vigente. Este departamento está no centro de toda a economia, a qual ele influencia de diversas maneiras. Tem direta e indiretamente a responsabilidade de toda a produção agrícola e das incidências desta produção sobre a vida econômica; tem, conseqüentemente, a responsabilidade pelo melhoramento dessa agricultura em quantidade e qualidade, e de sua adaptação às exigências dos mercados interiores e exteriores. Esta agricultura se distingue, além disso, em grande parte pelos instrumentos e meios primitivos ou rudimentares e rotineiros da produção e está condicionada pelo regime da pequena propriedade e da exploração individual ou familiar das terras. Ela produz a mercadoria de base, o café, outras mercadorias que alimentam a indústria de transformação ou a exportação, e os mantimentos alimentícios.

É pois importante observar que o Departamento da Agricultura deve não somente servir de regulador no que concerne à exploração agrícola mas, também, agir sobre a produção, considerando-lhe especificamente tanto o aspecto puramente técnico quanto o aspecto humano.

Estrutura e funções

Segundo a Lei de 25 de agosto de 1951, completada pelas de 1.º e 15 de setembro de 1952, o Departamento de Agricultura está organizado como segue, sob a direção e a responsabilidade do Secretário de Estado da Agricultura:

1.º) A Secretaria de Estado que compreende:

a) Os Gabinetes do Secretário de Estado (o pessoal se compõe de um *Secretário Geral* — que, sôbre o plano administrativo, faz a ligação entre a Secretaria de Estado, os Serviços técnicos e administrativos que dela dependem de uma parte, e doutra parte entre essa e os outros departamentos. — de um Chefe de gabinete e de uma dactilógrafa).

b) O Serviço de Inspeção e de Contrôlo composto de dois agrônomos e de um contador, de longa carreira, cujas atribuições, essencialmente de estado-maior, consistem, geralmente, na inspeção e no controle de tôdas as atividades, quaisquer que sejam, de Departamento, na análise dos projetos submetidos pelas outras subdivisões à aprovação do Secretário de Estado.

c) Uma seção Contenciosa, principalmente encarregada das questões litigiosas que comportem um aspecto jurídico e do estudo e da preparação dos projetos de leis, projetos de contratos ou de regulamentos — Igualmente órgão de estado-maior do Departamento.

d) O Serviço da Administração geral que compreende as secções de:

1.º) Contabilidade (a mais importante porque assume o controle efetivo de tôdas as receitas e despesas e possui em seus livros todos os dados e relações).

2.º) Material e provisões (serviço de Compras e de distribuição de material, mobiliário, utensílios de gabinete, sementes, etc. — igualmente *serviço de inventário* que controla em princípio o uso de todos os bens móveis do Departamento e sua conservação, bem como os estoques).

3.º) Receitas e Pagamentos (manipulação dos valores líquidos destinados ao pagamento dos diários, pagamento dos funcionários e das obrigações do Departamento, cobranças dos produtos das vendas operadas na Fazenda Central de Damião, e controle das cobranças feitas nas outras fazendas e estações afastadas da sede central).

4.º) Pessoal (administração das fichas individuais dos funcionários, controle das licenças, pedido de demissão, aplicação das medidas disciplinares).

5.º) Transporte (controle do uso do material rodante, do consumo de carburante e de lubrificante).

6.º) Arquivos (conservação dos documentos e peças administrativas ainda não depositados nos Arquivos nacionais, organização e padronização dos métodos de classificação, dos formulários, etc.).

7.º) Mimeografia.

8.º) Depósito Central (entreposto de estoques, serviço de execução das compras, de expedição de material, mobiliário, materiais e provisões às unidades territoriais, etc.).

As subdivisões acima indicadas abrangem as atividades essenciais do Serviço de Administração Geral. Faz-se mister juntar a esta lista das atribuições, a principal que é a administração do orçamento e dos créditos especiais do Departamento.

O Serviço Nacional do Café

É um organismo semi-autônomo criado em dezembro de 1946. É dirigido por um conselho nacional de 7 membros, compreendendo dois (2) representantes dos produtores de café, dois (2) representantes da Associação dos Exportadores de Café, dois (2) representantes dos produtores qualificados pelo Estado e um representante da classe dos intermediários denominados especuladores em mercadorias. O Serviço comporta um Gabinete executivo dirigido por um agrônomo especialista, assistido de especialistas em economia e em agricultura.

A missão essencial do Serviço é a de promover a cultura racional do cafeeiro a fim de aumentar o volume da produção e a qualidade; estabelecer, de acordo com as exigências dos mercados exteriores, os tipos de café exportável e velar por um controle rigoroso para que os padrões estabelecidos seja respeitados; controlar os contratos de exportação e registrar estes contratos; empreender todos os estudos e pesquisas que possam ajudar tanto os produtores quanto as indústrias de tratamento e os exportadores; informar os interessados e o público sobre as condições gerais dos mercados interior e exterior. É, pois, um organismo altamente especializado que se destina a uma clientela definida: os produtores, industriais e exportadores de café.

Entretanto, conservado inteiramente seu caráter semi-autônomo quanto a sua função, o Serviço do Café está agora sob o controle administrativo direto do Secretário de Estado da Agricultura, em virtude de uma regra da administração haitiana que prescreve que todo o organismo que depende permanentemente do Orçamento do Estado ou que recebe dele um auxílio financeiro regular, deve prestar contas da gestão dos fundos, segundo as normas estabelecidas pela lei, a um Secretário de Estado, sendo este responsável frente ao Presidente da República e ao Poder Legislativo, pela utilização dos créditos afetos a seu setor de ação.

O Serviço Cooperativo Inter-americano de Produção Agrícola

É um organismo haitiano-americano cuja missão, em princípio, é a de secundar a ação dos Serviços do Departamento; seria, pois, um órgão complementar. Mas, estabelecido no começo (1945) como um organismo de assistência técnica, desenvolveu-se e proliferou a ponto de ser agora um serviço quase autônomo, cuja maior parte das subdivisões duplicam as da Diretoria Geral da Agricultura. Existe em virtude de um acordo entre os governos haitiano e americano, e funciona por meio de dotações ou créditos concedidos respectivamente pelos dois governos, de acordo com determinada base. É um organismo quase autônomo no sentido que o controle do Secretário de Estado da Agricultura, das atividades agrícolas ou técnicas deste organismo e mesmo do uso dos fundos, é por assim dizer nominal.

É preciso todavia observar que a delimitação das zonas de ação, eliminou, há dois anos, a competição entre os agentes deste Serviço e os da Diretoria Geral da Agricultura nas mesmas localidades.

A estrutura do S.C.I.P.A. compreende:

- 1.º) A Diretoria
- 2.º) A Administração que se subdivide em:
 - a) Serviço de contabilidade;
 - b) Serviço de material e abastecimento;
 - c) Serviço de transportes;
 - d) Serviço do pessoal.

Divisão Técnica:

- 3.º) Serviço de Extensão
- 4.º) Serviço de Economia Doméstica e de Assistência Social
- 5.º) Serviço de Cooperativas e Caixas Populares
- 6.º) Serviço de Educação
- 7.º) Serviço de Engenharia Agrícola e de Irrigação.

O Pessoal composto de haitianos e de americanos compreende técnicos e especialistas, empregados de administração, agentes em número de quarenta (40) repartidos em duas estações e diferentes localidades.

A Diretoria Geral da Agricultura

É o organismo central do Departamento da Agricultura, por intermédio do qual o governo intervém efetivamente no processo da produção, na orientação da economia agrícola e da economia geral, na lenta evolução para as técnicas agrícolas modernas do agricultor haitiano; é o pivô em torno do qual giram de uma maneira rítmica ou irregular todos os outros organismos do Estado, interessados, a qualquer título, na agricultura. Por seus agentes, este organismo age diretamente sobre as células de base (quarteirões e secções rurais) onde ele encontra e utiliza a cooperação das escolas rurais e da polícia rural.

A Diretoria Geral de Agricultura está encarregada de uma maneira geral de assegurar o desenvolvimento da Agricultura e da educação agrícola do produtor, da aplicação das leis e regulamentos relativos à agricultura, à criação e à conservação dos recursos naturais.

Este organismo é dirigido por um Diretor Geral assistido de Diretor geral-adjunto e compreende:

- a) Um Serviço de Extensão Agrícola;
- b) Um Serviço de Conservação do Solo e das Florestas;
- c) Um Serviço do Ensino e da Experimentação Agrícolas;
- d) Um Gabinete de Criação e de Medicina Veterinária;
- e) Um Gabinete de Economia Rural;
- f) Os Distritos Agrícolas.

Falta juntar a estas grandes subdivisões o Secretariado Geral que forma os gabinetes da Diretoria Geral.

Êstes serviços e gabinetes são, por sua vez, divididos em secções especializadas e têm atribuições próprias que podem ser brevemente descritas como seguem:

a) As principais atribuições do Serviço da Extensão Agrícola são o melhoramento dos métodos de produção vegetal, em vista de sua aplicação à exploração dos recursos naturais renováveis; o estímulo ao aumento da produção por todos os meios, principalmente a educação do produtor, a manutenção dos preços dos produtos agrícolas ou a operação do crédito sob qualquer forma; a vulgarização dos métodos preconizados pelas estações de pesquisas bem como a multiplicação das espécies vegetais novas; o estabelecimento das fazendas ou parcelas de demonstração, o encorajamento à criação de cooperativas agrícolas ou de associações de plantadores; a aplicação, em colaboração com os produtores, dos métodos de luta contra os roedores, os pássaros daninhos, os insetos ou as doenças; o melhoramento da preparação dos produtos agrícolas; a ajuda técnica ao desenvolvimento de certas indústrias de transformação; o melhoramento da vida no interior da habitação campestre no que concerne à alimentação, ao mobiliário, à recreação e a todas as atividades suscetíveis de tornar a vida mais agradável ao produtor.

O Serviço da Extensão Agrícola compreende as secções técnicas seguintes, baseadas na especialização da produção:

- 1.º) Café e Cacáu;
- 2.º) Legumes e árvores frutíferas;
- 3.º) Gêneros alimentícios;
- 4.º) Mecanização agrícola;
- 5.º) Cooperação e Educação Agrícola.

O pessoal dêste Serviço se compõe de agrônomos, de especialistas, de agentes agrícolas e de empregados de administração.

b) O Serviço de Conservação do Solo e das Florestas se ocupa principalmente da vulgarização e da aplicação dos métodos de conservação dos recursos naturais renováveis e dos métodos da conservação da madeira e dos sub-produtos da madeira; da proteção, organização, administração de florestas que pertencem ao Estado e das zonas reservadas em que é proibido empreender qualquer exploração agrícola; da proteção e do controle de florestas do Estado por particulares ou por sociedades concessionárias.

É um Serviço altamente especializado cujas atividades são em certa medida complementares das do Serviço da Extensão Agrícola. Seu pessoal se compõe de Agrônomos, de especialistas, de agentes especializados nas técnicas apropriadas e de agentes encarregados principalmente da aplicação das leis e regulamentos que concernem à conservação dos recursos naturais renováveis e de empregados de administração.

Êste serviço se subdivide em:

- 1.º) Secção de Reflorestamento e Conservação do Solo;
- 2.º) Secção de Engenharia Agrícola.

c) O Serviço do Ensino e da Experimentação Agrícolas é encarregado, ao mesmo tempo, do ensino técnico agrícola e dos trabalhos de pesquisas e de

experimentação relativos à agricultura e à conservação dos recursos naturais. Compreende a Escola Nacional de Agricultura, que prepara agrônomos e a importante estação experimental de Damião. Além disso, suas atribuições principais podem resumir-se como segue: Organização e direção das estações e centros de pesquisas e de experimentação concernentes à agricultura, à conservação dos recursos naturais e das indústrias de transformação; introdução, ensaio e propagação de plantas novas; estudos relativos ao solo; análises da água de irrigação de produtos agrícolas e industriais; preparação dos adubos; controle da aplicação das leis sobre a quarentena vegetal e luta contra os roedores, pássaros nocivos à agricultura, insetos e doenças vegetais; preparação de brochuras, boletins, livros e outras publicações e vulgarização dos métodos de agricultura racional; estudo de todos os meios suscetíveis de melhorar o material agrícola e as condições de acomodação, alimentação e bem-estar da população rural; pesquisa e ensaio dos métodos suscetíveis de melhorar a transformação e a conservação dos produtos agrícolas.

Este Serviço é formado das seções seguintes:

- 1.º) Administração da Escola Nacional de Agricultura;
- 2.º) Biblioteca que serve simultaneamente ao Pessoal do Departamento e aos estudantes;
- 3.º) Engenharia Rural;
- 4.º) Entomologia e Zoologia;
- 5.º) Química e Agrologia;
- 6.º) Botânica e Fitopatologia;
- 7.º) Agronomia e Horticultura;
- 8.º) Fazenda Experimental de Damião.
 - a) Experimentação agrícola;
 - b) Exploração agrícola (campos de produção);
 - c) Estação de cruzamento animal, de reprodução e de distribuição;
 - d) Leiteria (indústria).

d) O Gabinete de Criação e de Medicina Veterinária é um organismo técnico que controla tudo o que se refere à criação e à produção animal; tem a responsabilidade técnica das estações experimentais de criação. As atribuições compreendem: o melhoramento dos métodos de produção animal; o estímulo ao aumento da produção por todos os meios, principalmente a educação do criador, a vulgarização dos métodos preconizados pelas estações de pesquisas bem como a multiplicação das espécies animais novas; o encorajamento à criação de cooperativas ou associações de criadores; a aplicação, em colaboração com os criadores, dos métodos de luta contra as doenças; o melhoramento da preparação e da conservação dos produtos animais e a assistência técnica às indústrias de transformação; a introdução, o ensaio e a propagação de raças animais novas; o controle da aplicação das leis e regulamentos sobre a quarentena animal.

Este Gabinete compreende:

- 1.º) Uma secção de Zootecnia;
- 2.º) Uma secção de Medicina Veterinária.

Seu pessoal se compõe de especialistas em criação, de um médico veterinário, de práticos em medicina veterinária e de agentes veterinários.

e) O Gabinete de Economia Rural é essencialmente um órgão de estado-maior da Diretoria Geral de Agricultura, que se ocupa da pesquisa e da análise dos dados sócio-econômicos que se referem à agricultura; da compilação e da interpretação das estatísticas agrícolas.

f) As diferentes subdivisões acima descritas concernem à organização da sede principal ou quartel general da Diretoria Geral de Agricultura; trata-se de órgãos que desempenham alternativa ou concorrentemente, segundo as circunstâncias, funções de Estado-Maior ou auxiliar. Mas a execução efetiva do programa agrícola do Governo é feita pelas Agências Agrícolas, grupadas atualmente em doze (12) distritos agrícolas.

Um Distrito Agrícola é uma divisão territorial mais ou menos arbitrária, baseada ao mesmo tempo:

- 1.º) na divisão política e administrativa em secções rurais, comunas e conselhos, e englobando um certo número de comunas;
- 2.º) na topografia das diferentes regiões do país e nas facilidades de comunicações entre a sede do distrito e as agências mais afastadas;
- 3.º) no tipo de produção agrícola em relação com o programa agrícola em execução.

A este respeito cabe assinalar com efeito que, ainda que as diversas variedades de culturas se encontrem pouco mais ou menos em todos os pontos do país, há entretanto zonas naturais de especialização de cultura determinadas pelas condições ecológicas gerais, por exemplo as zonas montanhosas de média e grande altitude, os planaltos, as planícies irrigadas e não irrigadas. Cada Distrito Agrícola é dirigido por um agrônomo de carreira.

Cada distrito agrícola é subdividido em um número variável de Agências agrícolas que podem ser simples Agências, Centros de colonização agrícola ou unidades de controle (no caso de agentes especializados — veterinários, reflorestamento e controle da desmoita). Agência agrícola é uma divisão administrativa e territorial que participa das mesmas condições de delimitação do distrito agrícola; pode ter por tarefa simplesmente a execução do programa agrícola geral, previsto para a área que ela abrange, ou ser uma agência especializada (criação, produção cafeeira, produção de gêneros alimentícios, estação experimental); porém, todas as agências, gerais ou especializadas, têm por missão essencial o trabalho de base educativa e social. O pessoal de cada Agência é formado de agrônomos e de agentes e, em certos casos (estações experimentais, unidades de conservação do solo e de reflorestamento, etc.) de especialistas.

Cada Agência Agrícola (Agência, colônia agrícola, estação ou unidade de controle) é, por seu turno, subdividida em um número variável de Setores. O Setor é a menor divisão administrativa e territorial na organização do Depar-

tamento de Agricultura. É uma célula ou função confiada a um agente; abrange uma extensão geográfica que o agente pode controlar facilmente por deslocamento a pé ou em montaria. Além do trabalho de base educativa e social, ela consiste numa ação técnica que pode ser o controle, o conselho ou aviso ou informação, a assistência efetiva pela participação nos trabalhos dos agricultores e criadores. O Chefe de setor por assim dizer "vive a vida" do agricultor, é o ponto de contacto com ele, e é ao mesmo tempo o veículo da assistência técnica e material do Departamento de Agricultura e das reações do produtor frente a esta assistência.

Considerando-se que os diretores das grandes divisões técnicas (Serviços e Gabinetes) desempenham funções de auxiliares, pode-se dizer que o Agrônomo de Distrito Agrícola, que exerce uma função essencialmente de linha é o agente de execução mais importante depois do Diretor Geral Adjunto de Agricultura. Na hierarquia administrativa ele depende diretamente da Diretoria Geral. Ele é o mais alto representante do Departamento de Agricultura na sua área de ação e aí suporta a responsabilidade administrativa de todas as providências que incumbem esta Diretoria Geral. Segundo os regulamentos interiores ele é o único ponto de contacto formal entre o pessoal que trabalha sob suas ordens e o Gabinete Central (isto é, Diretoria Geral e os diferentes Serviços e Gabinetes), quaisquer sejam os serviços ou gabinetes a que pertençam estes agentes. Ele participa efetivamente da elaboração do programa geral de trabalho e do programa particular de seu distrito, e comunica suas sugestões e recomendações, baseando-se em sua experiência e em seu conhecimento pessoais do meio e nos de seus colaboradores (os agentes). Esta divisão administrativa representa efetivamente uma certa descentralização ou antes, desconcentração no sentido que, além de sua autoridade hierárquica e administrativa, o agrônomo de distrito goza de certa liberdade de iniciativa quanto aos meios de aplicação do programa de trabalho, às mudanças de orientação ditadas por circunstâncias particulares, ao agrupamento do pessoal sob suas ordens, à estrutura das agências agrícolas do distrito, ao emprêgo dos fundos, sob reserva da aprovação da Diretoria Geral. Enfim, ele é o lugar comum, sobre os planos técnicos e administrativos, de todos os passos da Diretoria Geral de Agricultura (conjunto dos Serviços e Gabinetes e suas subdivisões) no ato de aplicar a política econômica e agrícola do Governo.

Pessoal

A organização do pessoal da Diretoria Geral de Agricultura, baseada na lei orgânica do Departamento, é diferente das outras grandes divisões deste Departamento no que respeita aos princípios fundamentais que regem a classificação. Ela agrupa o pessoal em três categorias distintas: 1. — os agrônomos, especialistas e engenheiros; 2. — o pessoal administrativo e 3. — os agentes agrícolas. Cada categoria é escalonada em classes baseadas no salário nominal. Estes graus de salário indicam o sistema de promoção vertical. No interior de cada classe existe uma margem de promoção horizontal por aumentos de salário, sem afetar o estatuto do funcionário. Assim, as duas primeiras categorias compreendem cada uma quatro classes e a terceira, três classes. É importante notar que a posição numa categoria é independente da função ocupada efetivamente pelo funcionário, ainda que na prática os funcionários

de primeira e de segunda classe sejam aqueles que têm já certa experiência profissional e administrativa e encarregados dos postos de responsabilidade. A divisão do trabalho, em outras palavras, a determinação das funções, é, pois, feita primeiro conforme as necessidades orgânicas do programa a longo prazo do Departamento. Depois, o pessoal necessário é colocado e, gradativamente exercitado. A tendência clara durante êstes últimos anos tem sido a de confiar os postos que comportam responsabilidades equivalentes a funcionários de mesma classe, levando-se em conta a diferenciação em conhecimentos e atividades profissionais especializados.

Cabe assinalar igualmente que na atual realidade, o fato de que cada serviço tenha seu pessoal de agrônomos, de agentes e de empregados de administração, não significa que exista uma separação entre os serviços; ao contrário, a evolução racional para a unidade orgânica necessária à perfeita execução do programa de trabalho que é um todo, conduziu e conduz mais e mais para esta interpenetração, esta fusão íntima das diferentes técnicas empregadas para uma comum finalidade. Em outras palavras, a partir do agrônomo do distrito, todos os funcionários empregados na execução são apenas agentes do Departamento de Agricultura, encarregados de funções definidas pelo programa do distrito agrícola. A diferenciação do pessoal segundo o serviço mais e mais se justifica somente por consideração das previsões orçamentárias. A consequência imediata é, pois, que o Orçamento reflete cada vez menos a realidade que é entretanto inscrita no programa de trabalho anual aprovado pelo Governo.

A respeito das promoções, do modo de acesso, o dispositivo legal deixa uma grande margem de iniciativa à administração no fato de que êle não fixa as condições nem o tempo de espera, nem o número de funcionários em cada classe. A limitação do número em cada classe está antes contida no orçamento anual e está condicionado, em consequência, pelas disponibilidades de dinheiro. Esta flexibilidade, embora suscetível de favorecer o arbitrário, apresenta, entretanto a vantagem de permitir a distinção dos elementos de valor para um avanço mais rápido e a recompensa do trabalho devotado e produtivo, o que não deixa de influenciar em geral o moral do grupo.

Na prática, dois conceitos básicos determinam as condições de promoção e afetam o estatuto do funcionário do Departamento: a eficiência e a função. O conceito de função exercida por um empregado está de certa maneira condicionado em sua eficiência ou mérito no sentido que, a partir de pôsto mais baixo, o funcionário é a princípio distinguido em razão de seu valor próprio e de seu trabalho para ocupar sucessivamente os postos de menor e de maior responsabilidade. Ao mesmo tempo, e segundo sua progressão na hierarquia de funções, êle recebe aumentos sucessivos de emolumento que mudam seu estatuto pessoal financeira e administrativamente (promoção vertical).

Qual é o modo de recrutamento e de acesso do pessoal? Os agrônomos são em geral diplomados pela Escola Nacional de Agricultura, os engenheiros são diplomados pela Escola Nacional Politécnica, e os especialistas são agrônomos, engenheiros e outros funcionários encarregados da aplicação de uma técnica específica adquirida no curso de estudos especializados nas escolas ou universidades do estrangeiro. Êste grupo, recrutado na base dos

diplomas ou dos estudos, forma o grande estado-maior técnico em todos os graus da hierarquia administrativa, a ossatura ou melhor, a espinha dorsal do Departamento de Agricultura. Numa grande medida, de sua compreensão das condições do país, de sua habilidade para categorizar e para formular os problemas e as soluções específicas, de seu devotamento e de sua eficiência na execução do plano de trabalho, dependem o sucesso imediato do programa governamental e a evolução agrícola geral, atendendo-se às contingências próprias do meio.

Não existem regras para o recrutamento dos agentes e do pessoal administrativo. As nomeações para os postos vacantes são feitas segundo livre escolha da administração baseada na confiança, escolha proposta à aceitação do Chefe de Estado ou sob a pressão dos grupos ou personalidades políticas, seja diretamente pelo Presidente, seja sob a recomendação da Administração. Convém assinalar a propósito que, de uma parte não há no Haiti organismo central de recrutamento dos funcionários e que, de outra parte, as nomeações são uma prerrogativa constitucional do Chefe do Poder Executivo. Mas o agente ou empregado de administração nomeado é imediatamente integrado na complexidade da máquina administrativa do Departamento e sua situação escapa grandemente às influências exteriores à medida que êle se identifica com o grupo social. Esta integração é, ademais, favorecida pelo fato de que em geral as funções de responsabilidade (classes superiores e postos de comando) são tradicionalmente preenchidas por promoções no quadro dos funcionários do Departamento, de sorte que, na prática, os funcionários de grau administrativo mais baixo é que são assim nomeados. Na prática também, os funcionários, recrutados como acima indicado, que se revelam incompetentes são com o tempo eliminados do quadro.

O acesso dos agrônomos e agentes reveste dois caracteres gerais: 1.º) Sob a direção dos funcionários mais experimentados, por meio das instruções específicas escritas e orais e das reuniões ou mesas redondas, faz-se o acesso prático, a lenta iniciação nas técnicas, nas práticas administrativas, no conhecimento das características da agricultura haitiana e do meio rural; 2.º) Tradicionalmente o Departamento mantém constantemente bolsistas no estrangeiro, sendo êstes geralmente funcionários bem exercitados na carreira; delega também representantes para as cadeiras técnicas internacionais e para cursos técnicos de acesso de caráter internacional organizados periodicamente em diversos países.

A organização hierárquica acima analisada, em definindo as responsabilidades, garante a autoridade e a disciplina. A escala das sanções que vão da simples repressão oral à demissão é constantemente reforçada. A iniciativa disciplinar da autoridade hierárquica está condicionada e limitada pela obrigação de justificar a aplicação das sanções perante os subordinados e da administração superior por relatórios escritos e também pelo direito de apreciação e, eventualmente, de anulação da decisão que se reserva a administração superior.

As condições de aposentadoria estão contidas nas disposições gerais concernentes a todos os funcionários públicos.

Funcionamento

Como funciona esta administração, como tôdas estas subdivisões e o pessoal se põem em movimento, quais são as relações que formam a trama e transportam as instruções e as informações através da hierarquia? A lei orgânica fixou tanto a estrutura quanto a finalidade permanente do Departamento de Agricultura. E a política do Governo precisa de ano em ano as etapas da evolução para a realização dos objetivos múltiplos, os quais concorrem todos para um mesmo fim: o aumento da riqueza nacional nos planos humano e material. Conseqüentemente, no fim de cada exercício fiscal, a Administração Superior determina os objetivos do ano seguinte no intento dos Serviços e Gabinetes e dos Agrônomos de distrito. Um trabalho simultâneo de preparação é empreendido; de uma parte o estado-maior do Gabinete Central fazendo previsões vastas, por categorias ou atividades baseadas nos dados estatísticos e na apreciação dos resultados já obtidos, e doutra parte os agrônomos de distrito fazendo, em colaboração com seus subordinados que solicitaram êles mesmos os avisos dos agricultores, previsões válidas áreas geográficas definidas. Os programas dos distritos agrícolas são primeiro analisados pelo estado-maior e depois, no curso de mesas redondas que reúnem com a Diretoria Geral os diretores de Serviços e Gabinetes e os agrônomos de distrito um projeto de programa geral do ano toma forma. Êste projeto de programa submetido ao Governo, sofre geralmente modificações de pormenores, antes de ser aceito como o Programa de Trabalho. Êste programa definitivo informa sôbre todos os meios de ação que vão ser postos em obra (recursos financeiros e humanos, meios materiais, modificações de estrutura quanto às agências, objetivos de cada unidade administrativa, etc.). Imediatamente e ao mesmo tempo, as medidas apropriadas são tomadas — aquelas que têm um caráter geral são comunicadas por Ordem de Gabinete da Diretoria Geral e as que concernem especialmente às atividades ou grupos de atividades constituem objeto de correspondência particular.

Além dos freqüentes contactos individuais, deliberadamente encorajados não só para melhor esclarecer cada um sôbre os objetivos gerais e as tarefas específicas, mas também para fortificar o espírito de corporação, os Serviços, Gabinetes e suas subdivisões correspondem livremente entre si e com os Agrônomos de distrito. Disposições administrativas permitem à Diretoria Geral tomar conhecimento cada dia desta correspondência. Mas entre as unidades de execução (agências, estação, etc.) e o Gabinete Central não existem senão as relações formais no que concerne à correspondência, que é endereçada exclusivamente ao Agrônomo de distrito. Entretanto, para permitir ao Gabinete Central ser informado diretamente sôbre as atividades e os problemas das unidades de execução, as cópias dos relatórios periódicos de todos os agentes (sendo êstes relatórios dirigidos aos agrônomos de distrito) são diretamente transmitidas pelos interessados aos Serviços e Gabinetes competentes. O agrônomo de distrito, por seu turno, apresenta mensalmente a análise de todos êstes relatórios. No curso das inspeções pelos membros do estado-maior do Gabinete Central, as observações ou avisos de caráter técnico são formulados aos agentes em causa mas são confirmados por escrito segundo a norma hierárquica estabelecida. Assim pois, a máquina administrativa é posta em movimento e mantida em ação por meio de um entrelaçamento de relações formais

e informais para a transmissão das instruções e informações dos dois sentidos, a coordenação e o controle da execução conforme o programa de trabalho.

No que concerne ao uso das fórmulas de relatório padronizadas que, dando mais objetividade e mais precisão às informações, facilitariam grandemente o trabalho estatístico de compilação, pode-se dizer que uma regressão marcada tem sido registrada durante estes últimos anos a despeito do aperfeiçoamento sob outros aspectos do aparelho administrativo e de seus meios de ação. Afora algumas fórmulas empregadas pelo Serviço de Administração Geral, o traço característico do atual procedimento é a espontaneidade das informações sob a forma narrativa. Donde a diversidade e muitas vezes a imprecisão dos dados e, em consequência, um trabalho cansativo de compilação e sobretudo de interpretação. Uma outra consequência, indireta é verdade, é a dificuldade inerente do controle num setor de trabalho onde já não é fácil normalizar, padronizar, porque se trata de serviços mensuráveis somente por seus efeitos sobre a produção geral ou local.

CONCLUSÃO

A exposição que precede pôs em evidência algumas das imperfeições desta organização que, como todas as obras humanas, requer constantes adaptações e melhoramentos. Foi assinalado o caráter pouco racional do recrutamento dos agentes e empregados de administração, a imperfeição dos instrumentos de comunicação que não são padronizados. Um exame atento põe em evidência o sério problema de coordenação dos trabalhos destas múltiplas subdivisões, algumas das quais representam atividades especializadas bem definidas, e da integração conveniente de todos estes especialistas no conjunto geral. Se considerarmos que as ciências agrícolas se caracterizam por uma grande conexão dos diferentes conhecimentos ou métodos postos em prática, e que as subdivisões representam principalmente processos didáticos para a comodidade da metodologia; se considerarmos que, na realidade de uma exploração agrícola, como a do tipo que existe no Haiti, é necessário fazer intervir ao mesmo tempo todas as técnicas, segundo fórmulas simples, de certo modo preestabelecidas; se considerarmos a situação atual da agricultura haitiana e em função da necessidade de um aumento rápido da produção pelo melhoramento da produtividade, veremos que é indispensável favorecer os contactos entre os especialistas e os produtores pela integração mais completa daqueles com as unidades de execução. A fusão de certas secções técnicas que em definitivo, se entregam concorrentemente às mesmas atividades, pode ser uma primeira etapa para a liberação dos especialistas. O problema da cooperação que condiciona o sucesso da coordenação se encontraria simplificado até certo ponto. Já a lei orgânica, que estabelece categorias tão claras quanto aos Serviços, teve que ser emendada na prática para que adquirisse certa flexibilidade. Assim, em vista da unidade de ação, foi preciso delegar aos agrônomos de distrito, que não são especificamente mencionados na dita lei uma grande parte da autoridade dos Diretores de Serviço, tornando-se estes cada vez mais auxiliares do Diretor Geral. Como consequência foi necessário, por exemplo, delegar aos ditos agrônomos a iniciativa das despesas e, no que concerne ao pessoal de execução, estabelecer a coordenação ao nível da Diretoria Geral. Impôr-se-ia também cada vez mais, em favor dos distritos agrícolas, uma

desconcentração de todos os especialistas que não estão empenhados em trabalhos específicos de pesquisas ou não são indispensáveis à Escola Nacional de Agricultura e que atualmente têm antes uma situação de assessores.

Uma situação particular é a do Serviço da Administração Geral que, segundo a lei orgânica, depende diretamente do Secretário de Estado duma parte, e que é um organismo central para todo o Departamento. Na verdade, as operações deste Serviço se limitam aos serviços da Diretoria Geral de Agricultura e à contabilização das contas orçamentárias da Secretaria de Estado. A disposição da lei, que aliás se revelou impraticável, é uma exageração do princípio constitucional da responsabilidade do Secretário de Estado, e teria por consequência fazer deste um administrador efetivo por uma participação cotidiana em todos os atos administrativos que comportam adiantamento de dinheiro. Dado que a Administração Geral não exerce de fato nenhum controle sobre o Serviço Nacional do Café e o Serviço Cooperativo Inter-Americano de Produção Agrícola, o corretivo consistiu em fazer dele, à margem da lei e por uma medida interna, uma subdivisão da Diretoria Geral da Agricultura. Convém notar igualmente que a organização interna atual deste Serviço é sumária. De fato, ele não está convenientemente equipado para cumprir sua missão. As diferentes secções que formam sua estrutura não estão ainda racionalmente articuladas, à exceção da Contabilidade Geral que aliás não está em condições de estabelecer convenientemente os custos unitários, nem de apresentar uma análise financeira em relação com as estatísticas dos trabalhos. O pessoal das outras subdivisões executa trabalho de rotina variados não raro racionalizados. É evidente que uma organização adequada deste Serviço, pelos importantes dados que se tornariam disponíveis e pela lógica mesma de seu funcionamento, seria um complemento considerável à análise dos resultados obtidos pelos trabalhos técnicos e os de execução do programa de trabalho e também para a solução do problema permanente de coordenação.

Ajustamentos, aperfeiçoamentos necessários podem ser trazidos à organização da Diretoria Geral de Agricultura. Certas medidas poderiam ser imediatamente adotadas porque só afetariam a estrutura interna e principalmente não poriam em causa senão a autoridade hierárquica. Outras, como por exemplo o modo de recrutamento dos agentes, a flexão das disposições legais, porque elas viriam em conflito com poderosos interesses tanto no interior da Administração quanto no exterior, exigiriam etapas sucessivas escalonadas num período mais ou menos longo segundo as circunstâncias.

Mas todas as medidas teriam uma repercussão direta na eficiência geral da Diretoria Geral de Agricultura. Como categorizar esta eficiência, como medi-la? Em função dos objetivos pode-se considerar que de uma maneira geral esta eficiência se caracterizará por uma cooperação mais extensa e mais íntima com o agricultor, pelo uso cada vez mais generalizado de meios de produção (instrumentos de trabalho e técnicas apropriadas) mais aperfeiçoados, por uma aceleração da integração do camponês que é o elemento majoritário, no ciclo econômico, pondo-o em condições de receber individualmente em troca de seu labor uma parte maior da riqueza nacional, por um aumento desta riqueza graças a uma maior produtividade das terras e a uma proteção cada vez mais adequada dos recursos naturais pelo cumprimento dos grandes objetivos fixados pelos programas anuais, notadamente no que respeita ao aumen-

to das áreas cultivadas. Neste contexto geral, a eficiência dos dirigentes consistirá, principalmente, na capacidade de compreender e de formular os problemas agrícolas específicos em suas relações com os aspectos sociais e econômicos da produção, e na de encontrar as soluções convenientes; na capacidade de estabelecer e de manter com os outros organismos públicos e o público um clima de troca favorável; na capacidade de descobrir e de utilizar os meios adequados de influenciar o processo social de produção, notadamente no que respeita à execução do programa agrícola; na capacidade de consolidar e de manter o espírito de equipe entre o pessoal, estimulando em cada um o desejo de trabalhar melhor e de aumentar seus conhecimentos profissionais; na capacidade de aperfeiçoar o aparelho administrativo e de coordenar as atividades através de uma cooperação maior com os subordinados e do estímulo de uma cooperação mais íntima entre os agentes de execução e o produtor. Nos graus inferiores, a eficiência se caracterizará pelo entusiasmo no trabalho e pelo devotamento, a compreensão sempre mais objetiva tanto do programa de trabalho quanto das condições específicas da zona de ação, a capacidade de adaptar os meios do referido programa às situações locais, a habilidade em captar a confiança do agricultor e de seu meio e de fazer aceitar o programa de trabalho e os processos mais aperfeiçoados de produção propostos, a capacidade de cooperar com as autoridades locais e os representantes locais dos outros organismos públicos, a capacidade de informar objetivamente, o respeito das normas administrativas estabelecida e a cooperação com os superiores hierárquicos e o desejo de aperfeiçoamento.

Entretanto para chegar a aumentar a eficiência atual dos agentes e a mantê-la num alto grau, impõe-se que aos meios habituais de acesso e de estímulo já apontados, se juntem a organização sistemática de cursos de aperfeiçoamento, não só para simples agentes mas também para agrônomos diplomados, e a racionalização de um sistema de mérito que limite mais as possibilidades de medidas arbitrárias quanto ao acesso e que dê um caráter menos subjetivo aos critérios de promoção.

Política de Habitação

(Conclusão)

Eng. AUGUSTO LUIZ DUPRAT

EDUCAÇÃO, DISCIPLINA E INSTRUÇÃO LOCATIVA

Não basta proporcionar ao homem a aquisição da “casa própria” ou a da ocupação da Casa; é necessário antes de mais nada, ensiná-lo a viver em comunidade e usar o “Bem” proporcionado, completando-se assim a “Obra Social”.

A Educação Fundamental ou Educação de Base consiste num “mínimo de educação geral, necessária a ajudar as crianças, os adolescentes e os adultos a compreenderem os problemas peculiares ao meio em que vivem, a formarem uma idéia exata dos seus deveres e direitos individuais e cívicos, e participarem eficazmente do progresso econômico e social da comunidade a que pertencem” segundo a definição da U.N.E.S.C.O.

É necessário que esta educação não seja só fornecida nas zonas urbanas, como sói acontecer entre nós, a educação deve abranger também, as áreas rurais, onde a escola, como bem acentuou o Prof. CARNEIRO LEÃO; deve ir além da alfabetização:

“... Sem a solução concomitante do problema da saúde, do da instrução, do problema do conhecimento e do domínio da terra, do problema cultural, e do social, a escola será inócua senão danosa.”

Conquanto seja enorme a influência da “casa” como fator de educação, é muito mais importante a Ação Social. A êste propósito se expressam as Nações Unidas, Departamento de Assuntos Sociais:

“Por muito grandes que sejam as conseqüências sociais indiretas das condições de habitação, torna-se mais acentuada a necessidade de melhorar as condições sociais dessas regiões.”

Entre nós, ainda, não se compreendeu bem que não formamos um todo étnico. Como resultado das diversas condições geográficas, históricas e de clima, formaram-se no Brasil, três tipos diferentes: o sertanejo, o matuto e o gaúcho.

“... Mesmo que fôssem homogêneos os habitats e idêntica por todo o país a composição étnica do povo, ainda assim, a dife-

renciação era inevitável; porque levando somente em conta os fatores sociais e históricos, é já possível distinguir, da maneira mais nítida, pelo menos três histórias diferentes; a do Norte, a do Centro-Sul, e a do extremo Sul, que geram por seus turnos, três sociedades diferentes: a dos sertões, a das matas e a dos pampas, com seus três tipos específicos: o sertanejo o matuto, o gaúcho. É impossível confundir êsses três tipos como é impossível confundir essas três histórias, como impossível confundir êsses três habitats. Os três grupos regionais não se distinguem, aliás, apenas em extensão; se fôsse possível sujeitá-los a um corte vertical, mostrariam igualmente diversidades na sua estrutura interna." (O. Vianna — Populações Meridionais do Brasil).

Assim sendo, é necessário que se processe a educação de acôrdo com cada tipo, não sendo possível uma standardização. É necessário não esquecer que "O homem é uma máquina, cuja força motriz é a alma".

Ao ser encetada uma campanha educativa deve-se visar, primordialmente, as donas de casa, elemento principal da família, e um dos elementos de estabilização do homem.

Como fator de educação nos surge a "Casa", que deve sempre ser projetada não só tendo em vista as condições ecológicas, como também, tendo em vista facilitar a vida em família, reduzindo ao mínimo o trabalho da dona da casa, em tôrno da qual deve girar tôda a vida familiar.

Infelizmente, não é esta a concepção atual, a mãe de família, em geral, é a criada da casa, e eventualmente objeto de prazer. No entretanto, o trabalho material da mãe de família, classificada na escala do trabalho humano, segundo o seu metabolismo, ou a quantidade de calorías que lhe são necessárias deveria ser classificado entre o que se convencionou chamar de trabalho pesado, não esquecendo sua função sagrada da maternidade e seu nobre trabalho de mãe que "sugere ideais a seus filhos, dentro do lar, mantendo permanentemente o fogo sagrado dêste santuário, realizando assim, uma atividade socialmente útil."

Assim procedendo, restabelecemos a noção de *Família, elemento natural* e fundamental da Sociedade, sem o que serão inúteis todos os nossos esforços. Necessitamos restabelecer o clima de confiança que sempre existiu entre nós, e ensinarmos o nosso homem a viver em comunidade.

Será obra para várias gerações, entretanto devemos semear, semear sempre.

Devemos procurar, por todos os meios ao nosso alcance pôr em execução os princípios estabelecidos na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, o que se conseguirá no dia em que cada um compreenda que sua atuação deve, sempre, ter função social.

Dos princípios acima referidos, devemos destacar aquêle relativo à *Família* e que reza:

"A *Família* é o elemento natural e fundamental da Sociedade e tem direito à proteção da Sociedade e do Estado."

Entretanto é necessário que esta *proteção* não tenha o caráter de dádiva, de esmola, não tenha caráter “paternalista”, e sim que se constitua de meios que lhe permitam a sua plena expansão, sem deixar-lhe nenhuma estigma, o que é previsto no art. 12, da referida declaração.

“Ninguém será objeto de imiscuições arbitrárias na sua vida privada, na sua Família, no seu domicílio. Toda pessoa tem direito à proteção da Lei contra tais imiscuições ou ataques.”

Ao expandir-se, a Família encontra sempre vários obstáculos que podem assim ser classificados, segundo estudos realizados na França, pela *União Nacional das Associações Familiares*:

1.º) *Obstáculos de Ordem Material*

- Recursos
- Habitação
- Patrimônio.

2.º) *Obstáculos de Ordem Moral*

- Compreensão da Família pelos seus membros
- Problemas de autoridade e liberdade
- Liberação da mulher
- Responsabilidade familiar.

3.º) *Obstáculo de Ordem Social*

- Obstáculos oriundos da profissão
- Obstáculos oriundos da Sociedade
- Influências
- Carências.

A simples enumeração dêstes obstáculos nos mostra a grandeza da tarefa a empreender e o papel preponderante que cabe ao Serviço Social, na organização da comunidade e, conseqüentemente na orientação de uma solução para o angustiante problema da moradia.

A ação do Serviço Social deve se processar tendo sempre em vista a *Dignidade Humana* e dentro dos princípios básicos, estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Entre outros princípios estabelece a referida declaração:

“... Todo homem, como membro da sociedade, tem direito a seguridade social, e pode pretender ascender, por meio do esforço nacional e da cooperação internacional, de acôrdo com a organização e recursos de cada Estado, aos direitos sociais e culturais indispensáveis a sua dignidade e à livre expansão da sua personalidade.”

“... Todo homem tem direito de trabalhar, escolher livremente seu emprêgo, ter condições de trabalho eqüitativas e favoráveis e ser protegido contra o desemprego.”

"... Todo homem tem direito a ter condições de vida suficientes para garantir sua saúde, seu bem estar social e o de sua família, inclusive a alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais necessários, bem como, a seguridade em caso de desemprego, de doença, de incapacidade, viuvez, velhice, ou outra falta de recursos, em consequência de acontecimentos dos quais se lhe não possa imputar a responsabilidade."

".... As mães e os filhos têm direitos a cuidados e auxílios particulares. Tôdas as crianças, filhos legítimos ou não, têm direito à mesma proteção social."

".... Todo homem tem direito de participar livremente da vida cultural da coletividade, de gozar das artes e de usufruir dos resultados e benefícios do progresso científico."

".... Todo homem tem deveres para com a coletividade, graças a qual, a expansão livre e completa da sua personalidade, será possível."

Ainda no projeto da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos da Infância, é dito:

".... A criança terá os meios necessários para se desenvolver, física, mental, moral, espiritual e socialmente de forma sã e moral, e em condições de liberdade e dignidade."

".... A criança se beneficiará das vantagens da seguridade social. Mesmo antes do seu nascimento, terá o direito de crescer e se desenvolver com boa saúde; terá direito a alimentação, a habitação, a divertimentos e serviços médicos gratuitos, enquanto tiver necessidade."

".... A criança terá a possibilidade de crescer numa atmosfera de seguridade econômica, de ser educada pelos seus próprios pais, sempre que possível, e numa atmosfera familiar de afeição e compreensão favoráveis a expansão completa e harmoniosa de sua personalidade e,

".... Em todos os instantes, a criança estará entre os primeiros a receber proteção e assistência."

Como bem disse RENÉ SAND, na Sessão Geral de Assuntos Sociais, realizada em Haia, em 1947.

".... Materialmente o trabalho social está atenuando o sofrimento impedindo a doença e seus males mas representa igualmente a obrigação de trabalhar para obter um mundo melhor onde haja mais justiça mais segurança e no qual reine a Paz."

".... O Serviço Social é um meio de satisfazer as reivindicações que a humanidade reclama há séculos, reivindicações de justiça, de segurança e de PAZ."

Todo trabalhador social deve ter em mira, segundo Miss DOROTHY C. KEELING, da Inglaterra, o seguinte:

“.... Uma fé real na fraternidade e igualdade dos homens.”

“.... Uma compreensão racional e inteligente daqueles para os quais trabalhamos.”

“.... Paixão de justiça e

“.... Um espírito mais do que reformador: criador.”

Para que possamos pôr em prática os princípios acima enumerados, necessitamos levantar o padrão de vida da nossa gente, dando-lhe a “casa-lar”, permitindo o desenvolvimento normal da família, ensinando enfim o homem a viver em comunidade, organizando e unificando a Assistência Social, não com espírito “paternalista”, mas sim “democrático”, não como uma obra de filantropia, mas como o exercício de um direito, que tem todo ser humano.

Na sua obra, “Uma Pesquisa de Padrão de Vida”, o Professor Oscar Egídio de Araújo, de São Paulo, publicou o seguinte quadro, relativo ao emprego do salário, como resultado de observação feita em 165 famílias:

DESPESA	CASA PRÓPRIA %	CASA ALUGADA %
Alimentação.....	52.83	51.94
Aluguel, água e luz.....	10.80	14.21
Vestuário.....	4.26	4.19
Combustível.....	3.11	2.76
Fumo.....	3.16	3.00
Transporte.....	2.91	2.89
Assistência médica, dentária, remédios.....	2.92	8.39
Prestação.....	0.81	0.41
Artigos de limpeza.....	2.27	2.13
Pagamento de dívidas.....	—	2.82
Criação.....	0.38	0.39
Diversão.....	0.12	0.81
Instrução.....	0.27	0.09
Auxílio a outros.....	—	0.41
Prestação terreno.....	1.10	—
Sociedade.....	—	0.06
Para levar almoço.....	—	0.10
Gasto com “Lua-de-Mel”.....	—	2.85
Despesa com casamento.....	11.64	—
Dinheiro para os filhos.....	2.72	0.41
Outros.....	0.12	0.57
Sem discriminação.....	0.58	1.37
TOTAL.....	96.04	89.46
Dívidas.....	3.96	10.54
TOTAL GERAL.....	100.00	100.00

O simples exame dêste quadro, bem demonstra a influência da casa própria, na vida da família. Enquanto que os “proprietários”, só gastam 2.92%

do seu salário com assistência médica, dentária e remédios, os “inquilinos”, gastam 8.59%; enquanto os primeiros dão aos filhos, 2.72% do seu salário, os segundos, só podem dar 0.41%; enquanto os primeiros têm 3.96% de dívidas, os segundos têm 10.54% e, assim por diante...

Uma vez adquiridos hábitos de economia, com muito mais facilidade se atingirá à situação ideal, que será a de que, cada um, seja proprietário de sua casa.

São de ROBERT MANCEAU, *op. cit.* as seguintes palavras:

“... Tem-se o direito de proclamar que não há devedor mais consciencioso do que um trabalhador que deseja adquirir seu “home.”

A ascensão à pequena propriedade é uma escola onde o trabalhador se eleva moralmente ao mesmo tempo que adquire uma situação material superior. Com ela ele adquire consciência dos seus deveres torna-se previdente e quer se criar um lar que será a sede de toda a sua família; do qual após sua morte sua mulher e seus filhos continuarão a usufruir. Ele pensa no futuro, ele quer se garantir de que seu lar conservará depois dele toda a estabilidade e toda a segurança que ele lhe deseja presentemente. Tendo o moral assim preparado ele saberá melhor apreciar as vantagens que lhe proporcionará a assistência em caso de morte.

Com a ascensão à propriedade, enfim, o trabalhador adquire hábitos de economia, de privações e lutas com ele mesmo, porque ele tem um ideal a realizar custe o que custar — e ele fará tudo para atingi-lo.

Este ideal, é a segurança de gozar de um lar independente; é a posse de uma casa sã, rodeada de um pequeno jardim, ou de um campo produtivo; é estar no “seu lar”, em uma palavra, num meio, onde é doce viver, sobretudo quando se lhe imprime, segundo suas conveniências e gostos, um caráter pessoal, do “confortável” e do “agradável”, quando ele sonha que tudo isto pode estar a sua disposição com pouco dinheiro, gratuitamente, mesmo no fim de 15 ou 25 anos; que desde amanhã, talvez, se ele morre, sua mulher e seus filhos, poderão aproveitar, gratuitamente; como não acreditará que sonha, este trabalhador!...

Quando este desejo se realizar “este homem se torna outro homem”!

Incluir no espírito dos nossos patrícios hábitos de economia, será um dos maiores serviços que prestaremos ao nosso Brasil.

Este sentimento da “Propriedade”, dará ao nosso homem, a sensação de estabilidade, tão necessária à “Paz Social”, “tão indispensável à atividade e à prosperidade da Nação.”

Para que se possa chegar a esse fim de que cada um seja proprietário da casa onde mora, será necessário reformar a nossa legislação, sobretudo a

de Previdência Social, de modo a que fique de acôrdo com a realidade, que perca seu aspecto de “esmola” e que obrigue o nosso homem a conquistar o benefício, forçando-o a economizar.

Não basta adquirir a “Casa”; é necessário saber ocupá-la e utilizá-la. É necessário ensinar a “morar”, função esta que cabe às Assistentes Sociais, que tão relevantes serviços já têm prestado, desde 1910, época em que apareceram.

“.... De todos os tempos sempre houve, na sociedade, indivíduos com dificuldades; umas inerentes à vida, outras ao meio ambiente. Não só os infelizes necessitam de auxílio; quase todo o mundo tem necessidade de ser documentado e aconselhado sobre as suas possibilidades e seus direitos. Não se trata mais de beneficência mas de um auxílio técnico. É necessário ensinar aqueles que necessitam de socorro, a se conduzirem e se manterem por si mesmos. Daí, a necessidade de uma ação educativa.

Há que “ensinar a arte de viverem felizes”, àqueles que não souberam organizar sua existência. (J. Juerin Desjardins, op. cit.).

“.... A verdadeira caridade é a que levará aqueles que a necessitam, a prescindirem dela.” (Briex).

Os seguintes conceitos são de ALBERTO BESSON — Hygiène de l'Habitation:

“.... Concebe-se facilmente que a higiene interior não é somente função do imóvel e do seu equipamento sanitário e, também, que a qualidade da ambiência depende, em parte do comportamento de seus ocupantes.

Segundo fôr o ocupante ativo ou passivo, cuidadoso ou desordenado, disciplinado ou negligente, capaz ou não de assegurar a seu critério, o que se pode considerar um “Standing” conveniente, às condições de sua vida interior serão inteiramente modificadas.

Este “Standing”, peculiar a cada família ou a cada indivíduo, dependerá, antes de mais nada, do próprio interessado: da sua vontade, da sua educação, do seu nível social, de suas qualidades e de sua atitude. Sob o ponto de vista que nos ocupa, três aspectos da questão devem ser considerados:

- 1.º) Gênero de vida dos ocupantes;
- 2.º) Utilização das instalações e aparelhos;
- 3.º) Conservação e higiene dos locais.

Há um “modus vivendi”, abaixo do qual não se poderia viver sem comprometer a saúde e infringir as regras mais elementares da dignidade humana; há prescrições de higiene a observar, para manter os locais em bom estado de limpeza e salubridade; há modos de se servir dos meios e processos modernos postos à disposição

dos moradores. Não sendo observadas estas condições, um local, mesmo novo, não tarda em se transformar em um imundo pardi-eiro. Assim, entre mãos inexperientes, imprudentes ou ignorantes, um instrumento de comodidade e de conforto, transforma-se, rapidamente, num risco ou num perigo.

O comportamento do ocupante de uma casa, proprietário ou inquilino, deve-se pautar por estrita disciplina no seu próprio inte-rêsse, no dos seus e no de seus vizinhos, cada um deve se submeter, voluntariamente, e subordinar sua atitude aos ensinamentos pre-cisos, que se podem chamar "Educação e Instrução locativa".

Prosseguindo diz o mesmo autor:

"Não há higiene possível, sem a observação destas disciplinas, e, apesar das leis em matéria de higiene, a persuasão é preferível à sanção, pois o públi-co obedece melhor, quando compreende. Este trabalho, deverá ficar a cargo dos Assistentes Sociais.

A Educação Locativa terá por objetivo, em primeiro lugar, a conservação de um bom aspecto dos locais de habitação.

Nos meios modestos, os serviços médico sociais desempenham um papel importante neste sentido; as Assistentes Sociais ensinarão às jovens donas de casa a pôr ordem nos seus negócios, a cuidar do seu "habitat" e amar o seu interior. Elas mostrarão que um meio são e uma casa limpa, favorecem a saúde de pais e filhos; elas explicarão que o marido se sente melhor em casa, quando nela encontra ordem, limpeza e alegria, sendo, assim, menos tentado pelo cabaré e pelo botequim, tendo menos oportunidade para gastar seu salá-rio em bebidas, estragando sua saúde e a dos seus.

É pois, um empreendimento nobre, educar as jovens mães de família; é dever de solidariedade, ajudar, materialmente, os pobres e, não menor, o de elevar a alma dos infelizes a preocupação da dignidade e dos elementares princípios de higiene; "seríamos felizes se esta missão educativa tivesse como resultado libertar a miséria da imundice; será o início da reclassificação social, o encaminhamento para o coroamento dos esforços".

É necessário nos precavermos contra a tendência que, em geral se tem, de julgar a "necessidade" pelo estado mais ou menos sórdido da habitação e seu grau de sujeira.

É bem certo que muitas vezes, o pardieiro é filho da miséria; mas sujeira e pobreza não são sinônimos; uma criatura muito pobre, pode ser limpa e, cada um de nós sabe o que significa o qualificativo de "Miséria Dourada". A dona da casa tem muito mais mérito quando é limpa, apesar de pobre, e seria uma singular maneira de encorajá-la, se reservássemos os socorros só para os indigentes, sujos e desordenados.

Enquanto os serviços sociais prosseguem na sua cruzada à domicílio, é necessário pedir à escola que intensifique a sua obra educativa, que multiplique seus cursos de ensino doméstico, que martele o espírito das crianças, com frases e fórmulas lapidares, tais como:

"Um lugar para cada coisa e cada coisa no seu lugar".

"A limpeza é a base de toda a higiene".

“O álcool embrutece, o álcool enlouquece, o álcool mata”.

“A casa salubre é o espelho da higiene”.

A instrução locativa se adquire diariamente, e cabe aos instaladores, aos arquitetos e aos gerentes de prédios, instruir seus locatários; aos patrões seus operários às donas de casa, seus empregados e servidores; aos pais, seus filhos, etc. Em última análise, às Assistentes Sociais, inculcando nos ocupantes das casas, as noções fundamentais de disciplina, de instruções e de educação locativa, ensinando:

- 1.º) Evitar a superlotação das casas e a promiscuidade com os animais;
- 2.º) A se preocupar com o aspecto do “habitat”: mobiliário, decoração, iluminação;
- 3.º) A se servir, corretamente, dos aparelhos, dispositivos e instalações postos a sua disposição;
- 4.º) A se impor a limpeza, desembaraçando-se dos germes de contágio e fazendo guerra aos parasitas.

É no seu próprio interesse, que serão dados êstes conselhos ao ocupante, ensinando-lhe os meios de pô-lo em execução.

Assim, devidamente prevenido, instruído e educado, o público deve-se disciplinar, a si próprio, executar os avisos e seguir os conselhos autorizados.

A felicidade é uma harmonia, da qual se não deve deixar escapar nenhuma de suas expressões: a alegria e o bem-estar, no lar; a harmonia das linhas e das côres é das que influem na vida humana.

“... Não é diferente que um povo se movimente num ambiente claro e alegre; a cor e a luz, sem cessar, associadas à vida, é a vida reforçada, ampliada e facilitada.” (PAUL HENNAUT).

A tódá vida ativa, deve corresponder um quadro de harmonia; a arte da cor faz parte do quadro artístico, exerce, ela, uma grande influência sôbre a mentalidade do ocupante. É necessário saber escolher as côres e aplicá-las, convenientemente, à casa ou apartamento residenciais.

Do mesmo modo, com relação ao mobiliário, que deve ser útil, não atravancante, com linhas artísticas, formas e tons também artísticos. O estilo dos móveis e seu aspecto externo, não deixam de impressionar o visitante e o ocupante; a monotonia e a uniformidade, são irritantes; a desordem e os ornamentos complicados só servem para armazenar poeira; o cinzento e o sombrio, são insípidos e deprimentes.

A iluminação deve ser objeto de cuidados particulares. A beleza, é filha da luz; e temos que insistir sôbre os efeitos benéficos da iluminação natural e da necessidade de bons aparelhos de iluminação artificial, tanto sôbre o ponto de vista de iluminação interior, como da higiene da vista.

O que é necessário àquele que trabalha, é uma ambiência alegre, quando volta e se reúne, ao redor da mesa, com a família; êle necessita um quarto amplo, bem exposto e, sôbriamente mobilado; também lhe é necessário uma boa cama, com roupa sã e repousante.

Êsses detalhes, têm uma importância muitas vezes silenciada; a higiene e a saúde e moral sofrem insidiosamente as conseqüências; o homem normal passa em casa, no seu domicílio ou lar, a metade de sua existência; o que é bastante para que tenha a preocupação de arrumá-la a seu modo, certamente, mas levando em conta tôdas as circunstâncias apontadas, que seria impudência desconhecer.

Estas circunstâncias são dominadas pela noção bem conhecida de que o "psíquico" e o "orgânico" intervêm constantemente no equilíbrio da saúde.

No século em que vivemos, está verificado que as manifestações microbianas, dependem tanto do terreno biológico do paciente, como do germe infeccioso; a resistência do terreno é largamente influenciada pelo elemento biológico e psicológico, que representa um papel importante na aparição e na evolução da maior parte das nossas afecções patológicas.

Uma das condições mais graves que se possa encontrar é a sujeira e a superlotação nos locais de habitação.

Há um fato de observação corrente: há um clima moral e social que tende a favorecer ou impedir a eclosão e o desenvolvimento das doenças.

Há um grande perigo em viver num meio superlotado: a exiguidade e o atravancamento da habitação, geram a superlotação, a promiscuidade e todo o cortejo de incomodidades e insalubridade; material e moralmente, são os piores inimigos da higiene.

Todos, grandes e pequenos, só podem sofrer; num local muito exíguo, a criança, que tem necessidade de movimento e de espaço, não o encontra para circular, brincar, agitar-se; os adultos, também não podem executar suas tarefas domésticas: todos estão constantemente incomodados, irritados, mal a gosto, num recanto restrito e, fatalmente, a higiene se ressent. É difícil fazer a arrumação da casa; a insuficiência de espaço impede a dona da casa de andar em volta das camas e mesas, e móveis de toda espécie atravancam a casa o resultado é fácil de prever: carência de limpeza e lavagens, acumulação de poeira e imundice.

Ainda não é tudo; num local superlotado, o cubo de ar é reduzido, seu renovoamento, insuficiente e a atmosfera interna não tarda a apresentar as características do ar confinado, com tôdas as desastrosas conseqüências que nos são conhecidas.

Tudo isto é muito grave, por si mesmo, sendo ainda necessário acrescentar os riscos da promiscuidade, desta promiscuidade tão detestável ao físico e ao moral.

Torna-se indispensável insistir sobre as cenas de que podem ser testemunhas as crianças sobre o exemplo deplorável e as tentações que decorrem e malestar que resulta para todos.

Os locais superlotados são focos de contágio; habitações exíguas, excessiva densidade de população, promiscuidade, são condições favoráveis para a eclosão e propagação de doenças.

Nas fazendas, na campanha, toda comunicação entre o alojamento dos animais e a habitação humana, é contra indicada; com mais forte razão, a co-habitação, à noite, deve ser proscrita formalmente e interdita pelos regulamentos sanitários.

Nas casas de habitação, a coabitação com os animais, é ainda menos desejável; ela será tanto mais perigosa e nefasta, quando se der, em locais exíguos, pouco arejados e sujos. A presença dos animais não fará senão acentuar esta sujeira, espalhar mau cheiro e aumentar os riscos da contaminação, quando não fôsse senão pela lama e poeira mais ou menos suspeitas, que alguns destes animais trazem sob suas patas para as cozinhas de nossas habitações.

Sem contar com o barulho, cantos, gritos etc., que estes parasitas dos apartamentos não poupam não só seus donos, como, também, muitas vezes, os vizinhos inocentes.

Não esqueçamos que muitos destes animais são verdadeiros reservatórios de vírus transmissíveis à espécie humana, apenas é necessário insistir, sobre os riscos que apresenta a coabitação com os pequenos animais, tais como: papagaios, periquitos, macacos, cachorros, gatos, coelhos, cobaias, etc.

Introduzir em casa ou no seu apartamento, estes quadrúpedes e aves, é expor-se a certas moléstias; o papagaio transmite ao homem a psitacose, espécie de tuberculose aviária; o gato atingido pela sarna, pode transmiti-la ao seu dono; o cachorro, este amigo do homem, pode também, inconscientemente, nos pregar uma partida: a raiva é por demais conhecida, para que sobre ela se insista; o mesmo se não pode dizer do quisto-hidático, que é uma infecção parasitária proveniente da larva do verme solitário do cão.

Recentes estudos, ainda, mostraram poder a própria tuberculose ser transmitida pelo cachorro; esta tuberculose do cachorro é uma tuberculose aberta e, conseqüentemente, muito perigosa, pela facilidade com que transmite o germe.

Quanto aos macacos, sabemos serem muito sensíveis à tuberculose; com relação aos coelhos e cobaias, não vale a pena mencionar, dada a sua grande receptividade a um grande número de afecções contagiosas e infecciosas.

Constitui uma arte o saber utilizar aparelhos, dispositivos e instalações sanitárias, postos à disposição dos ocupantes nas casas modernas.

Infelizmente verifica-se que, na maioria dos casos, os aparelhos, dispositivos e instalações sanitárias, são mal utilizados; lança-se tudo nos WC: lixo, latas, algodões, etc., que acumulando-se nos sifões, não tardam a provocar entupimentos; as caixas de descarga, em geral, não funcionam; as canalizações de ralos, pias e lavatórios vivem quase sempre entupidas e raramente são limpas as caixas de gordura.

Com relação às instalações de água, deveriam ser tomados cuidados especiais, com a limpeza constante das caixas d'água e desinfecção dos filtros.

É do conhecimento de todos, o perigo que oferecem as instalações de gás, quando mal manipuladas.

As instalações elétricas, em geral, mal cuidadas e com os constantes acréscimos que lhe são feitos, por pessoas inexperientes, têm ocasionado grande número de acidentes (curto-circuitos, eletrocuções e incêndios).

Isto demonstra a necessidade de educar a instruir o ocupante da casa, sobre o modo de utilizar e conservar convenientemente, aquelas instalações.

Em relação a seu lar, o homem tem deveres: o de conservar, limpar e sanear sua moradia, é um dos mais elementares e dos mais imperiosos.

A conservação refere-se a tudo o que diz respeito à casa, notadamente ao equipamento sanitário, pisos e paredes.

Assim, as canalizações, devem ser constantemente fiscalizadas; as madeiras devem ser pintadas e conservadas, para reservá-la das doenças a que estão sujeitas, bem como o ferro empregado nas suas construções.

Quanto aos pisos e paredes, deverão ser constantemente fiscalizados, para evitar toda deteriorização possível. Qualquer falha, no revestimento deve ser, imediatamente, reparada, a fim de evitar a infiltração da umidade; sabemos que é nestes espaços e, pelos seus interstícios, que se insinua o vento e o frio, que penetram as poeiras, os micróbios e mesmo os parasitos.

É com o mesmo fim que se preconiza o calafeto e enceramento dos pisos; os interstícios estando fechados, impedem o acúmulo de poeira e pulgas.

"A limpeza é a base de toda higiene", escreveram... COURMONT e ROCHET — "*Précis d'Hygiène*" — e, ainda dos mesmos autores são as seguintes palavras:

".... Com a limpeza, impede-se o desenvolvimento das moléstias (micróbios, cogumelos, insetos, etc.) e fortalece-se o terreno (organismo).

Os povos mais limpos são aqueles que têm a morbidade e mortalidade mais fraca."

É, pois, necessário manter seu lar e o terreno ocupado pelo prédio, em perfeito estado de higiene.

Em resumo, pode-se afirmar que, graças à limpeza de seus ocupantes, a habitação familiar beneficia-se de um dos elementos mais essenciais à salubridade, decência e dignidade; é graças à extrema sujeira que ela deve sua rápida transformação em habitação miserável e em cortiço.

Ao escrevermos sobre *Política de Habitação*, não tivemos o intuito de apresentar nada de novo, nem também um estudo completo sobre o assunto. Focalizamos apenas os pontos capitais, baseados na nossa experiência do assunto, de mais de 20 anos, e na opinião dos que têm encarado o problema sob todos os seus aspectos. Em estudo completo não só não estaria dentro das possibilidades de uma única pessoa, tal a complexidade do mesmo, como seria matéria para vários volumes.

O problema da Habitação, é antes de mais nada um problema de educação; por ter sido considerado apenas como problema técnico de construção é que não teve até o momento, entre nós encaminhada uma solução.

A subcomissão designada, no III Seminário de Assuntos Sociais, realizado em 1951 em Pôrto Alegre, para estudar os aspectos culturais, sociais e educativos focalizados pela Mesa Redonda, apresentou as seguintes proposições que foram aprovadas, o que situam o problema na sua verdadeira posição:

1.º) O problema da habitação não pode ser encarado exclusivamente sob o ponto de vista material ou econômico, nem também isoladamente dos seus aspectos fundamentalmente humanos e sociais.

2.º) De outro lado, os aspectos humanos e culturais, relativos ao problema da habitação, originam um problema cultural que em suas características atuais se apresente sob dois aspectos diferentes entre si. Esta falta de relação origina-se na formação de uma cultura intelectual fundamentada no racionalismo acadêmico do século passado, e de outra cultura popular de origem empírica que não tem suficiente poder de ordenação não obstante seu alto valor objetivo para o planejamento dos problemas.

3.º) Dentro dêste panorama cultural contemporâneo, a vida humana se manifesta aceituando dois elementos fundamentais: o indivíduo e a comunidade; o predomínio de um ou de outro, dêstes elementos gera formas de desequilíbrio social que impedem soluções racionais para os diversos problemas que se apresentam na comunidade.

4.º) Para favorecer as soluções dêsses problemas, que em todos os casos devem tender a uma superação meramente individual, é necessário reclamar da comunidade os benefícios que para o homem, se derivam de sua ação coletiva.

5.º) Êste propósito social requer, fundamentalmente, que se dê atenção ao processo de integração dessas culturas, o que por sua própria natureza se deve procurar na ação universitária através de uma orientação realística da mesma, nos seus três aspectos concorrentes: investigação, docência e divulgação. Como consequência, esta ação universitária deve conjugar-se com a ação de, outras instituições de modo a tender a formar um processo cultural que envolva, definitivamente, as atividades, até agora desarticuladas, do usuário de direção e da técnica.

6.º) O problema da Habitação, considerado como fenômeno social contemporâneo, é um problema eminentemente cultural, não obstante sua apreciação corrente sob o ponto de vista econômico. Em consequência tôda a solução de caráter econômico deve ser baseada num conceito extraído das exigências espirituais e físicas do homem contemporâneo. Desta maneira a solução dos problemas da habitação terá que atender, além das exigências da morada, as exigências sociais e espirituais da unidade vicinal em que se organiza a comunidade local, tendo em conta as quatro funções capitais: habitação, trabalho, cultura do espírito e do corpo e circulação."

Esta é a concepção do problema da Habitação e baseado nela é que devemos instituir uma Política da Habitação".

Para que se tenha uma idéia do esforço a realizar damos abaixo uma estimativa da necessidade de casas.

Informa a Organização Internacional do Trabalho que há no mundo 150.000.000 de pessoas sem teto, donde a necessidade de 30.000.000 de casas.

Examinando a situação da América Latina, encontramos os seguintes dados fornecidos pela U.P.A.:

As avaliações em 1951 assinalavam uma população total na América Latina de 155.350.000 habitantes. Considerando a família média com 5,5 pessoas, encontramos uma necessidade de 28.246.188 casas.

De acordo com os dados existentes se podia estabelecer que estavam em uso 16.524.020 casas, o que representa um "deficit" de 11.722.168 casas. Supõe-se que 2% anualmente da quantidade de casas deve ser substituído, o que nos dá um acréscimo anual de 330.480 novas casas.

Entre 1940 e 1950, o acréscimo demográfico foi da ordem de 2,28% anuais. Este aumento vegetativo da população alcançou, em 1951, 3.695.304 habitantes, ou seja uma necessidade de mais 671.821 casas. A imigração ainda exige um adicional de 70.727 casas. Levando em conta estes elementos, verificamos que teríamos que construir 1.307.521 casas por ano, na América Latina. Admitindo que se construíram 350.000 por ano, ainda nos fica um "deficit" de perto de um milhão de casas.

Vejamos agora o nosso Problema. Em 1940, havia no Brasil 9,3 milhões de pessoas superlotadas, em 1950, 11,6 milhões era a superlotação, isto é, um aumento de 25%, ou melhor, um agravamento da situação.

Admitindo que o que existia em 1950 era bem, não levando em conta a percentagem de 2% para substituição das casas, que se estragam anualmente, necessitaríamos, naquele ano, 2,3 milhões de casas para todo o país.

De 1940 a 1952, foram construídas nos quadros urbanos e suburbanos dos municípios brasileiros 813.831 habitações, ou sejam 67.819 em média por ano. A nossa população aumentando de 1.200.000 por ano, em 12 anos teríamos 14.400.000, dos quais 16,9% são na zona rural, restando para os quadros urbanos e suburbanos 12.000.000 em números redondos, que necessitariam de 2.400.000 casas; houve, pois, nestes 12 anos um "deficit", só nos quadros urbanos e suburbanos, de 1.600.000 casas, para atender ao crescimento vegetativo da nossa população.

O Brasil necessitaria:

1.º) Para atender ao crescimento vegetativo da população urbana e suburbana.	200.000
2.º) Para atender às substituições necessárias 2% sobre 2.842.056.	56.841
3.º) Para imigração.	10.000
Total.	266.841

Precisaríamos construir, por ano, 266.841 residências nos quadros urbanos e suburbanos. Ora, constatamos que em 12 anos foram construídas, nos quadros urbanos e suburbanos, 67.819 casas por ano. Admitindo que no quadro rural se tenha construído mais 20%, teríamos, em números redondos, 80.000 casas por ano, ou seja, um "deficit" de 186.000 casas por ano.

Isto mesmo aceitando como bom o que existe. Tal é a gravidade do nosso problema.

O mal não nos é peculiar, encontramos no Relatório do Diretor Geral da 37.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho de 1954 as seguintes palavras:

“Não foi assinalado que num país da Europa 3% da população habita grutas e mais de 20% habitações superlotadas? Em outro, milhares de pessoas devem se contentar com casas abandonadas, abrigos anti-aéreos obsoletos, carros glaciais ou cabanas sórdidas com paredes frias, sem água nem aquecimento. Na Ásia “muitas pessoas estão literalmente sem abrigo e dormem ao relento...; o grosso da população vive em cortiços exíguos, malsão e mal iluminado”. Na América “a população urbana, numa proporção de perto de 30% nos Estados Unidos e perto de 80% na América Latina, foi obrigada a ocupar habitações, que, em graus diversos, não correspondem às normas essenciais de habitabilidade”.

“Famílias que, nas regiões insuficientemente desenvolvidas, têm necessidade de habitações mais bem adaptadas às suas necessidades e a 30 milhões de famílias, nas mesmas condições, nos países desenvolvidos industrialmente.”

Teremos que encarar o problema sem idéias preconcebidas, dentro da sua realidade, procurando solucioná-lo, depois de bem equacionado, com os elementos e meios de que dispomos e em face das experiências já realizadas e que tenham sido adaptadas ao nosso meio.

Como bem acentuou ROBERT MANCEAU, *op. cit.*:

“A função educativa da ascensão à pequena propriedade, é tanto mais importante e necessário, quanto, em nossos dias, a classe operária, e mesmo a classe do homem do campo, está cada vez mais sob a influência de doutrinas que, repelindo os princípios fundamentais de toda a economia organizada, e lutando contra a ordem social estabelecida, são das mais desmoralizantes pelo seu espírito e suas tendências.”

Segundo PAUL VOISIN — Une Politique de l'Habitat — quatro são os elementos da habitação: “o valor abrigo” que é o conjunto de condições de habitabilidade, indispensáveis às necessidades materiais do homem, isto é, no sentido estrito: o “recinto fechado e coberto”. Este valor depende primeiramente do cubo e da superfície das peças de habitação; em segundo lugar da qualidade e dos materiais empregados; o “valor Lar”, isto é, tudo o que dá à habitação o seu caráter familiar; o “valor social” que depende da situação, dos meios de comunicação, da ambiência externa e do meio social circunvizinho; e o “valor luxo” que depende não só do dimensionamento da habitação, como do seu acabamento.

É evidente que a casa deve reunir os três primeiros elementos no mais alto grau, o que nem sempre acontece, pois muitas vezes um deles é sacrificado em benefício do quarto.

Dependendo a casa de sua finalidade, e das condições sócio-econômicas locais, não se pode preconisar a moradia individual ou coletiva, nem também

o número de peças, arriscaríamos ter famílias com carência de espaço, vivendo em promiscuidade e outras com excesso de espaço. Conclui-se pois que previamente se deverá proceder a inquéritos que nos habilitem agir com acerto.

Tanto quanto possível, e desde que a aquisição da casa não constitua um embaraço à vida, sob o ponto de vista econômico social, deve ela ser facilitada desde que seja um meio de "afirmação a expansão humana".

Para que possa ter tódia a sua influência, o valor abrigo, o valor lar e o valor social de uma casa, deverá ela se integrar na vida da família — o que só será perfeitamente realizado, pela ascensão à propriedade.

Disse PIO XII:

"... Sòmente esta estabilidade, conseguida pela propriedade de um bem imobiliário, faz da família a célula vital a mais perfeita e a mais fecunda da Sociedade, constituindo esta posse uma ligação progressiva entre as gerações presentes e futuras."

O problema como já tivemos ocasião de dizer, é de todos os tempos e constituiu, sempre, a preocupação máxima dos verdadeiros condutores da Humanidade. Em 1864, já o grande ABRAHAM LINCOLN em discurso pronunciado perante a Associação dos Operários Americanos disse:

"... A propriedade é o fruto do trabalho, a propriedade é desejável. Ela é para o mundo, um benefício real.

O fato de que alguns homens são ricos, prova que outros o podem ser, o que é um estímulo ao espírito de invenção, de empreendimento e de atividade.

Que o homem que não tem casa, não procure destruir a de outrem, mas, que trabalhe corajosamente para construir uma casa para si próprio, dando o exemplo e tendo confiança de que sua própria casa, uma vez construída, será preservada de tódia violência."

"O que era em 1864 a linguagem da justiça e da razão, permanece, ainda hoje, a linguagem da justiça e da razão."

Ao procurarmos a solução do problema, não devemos fazê-lo visando, apenas, as cidades. A urbanização intensiva tem causado grandes males à Humanidade. Cuida-se, apenas do citadino e abandona-se o homem do campo à sua sorte. Na sua obra "Urbanisation et Desurbanisation", H. DECUGIS, ANDRÉ LEBRETON, HEUER, DEROBERT e C. RIST, dizem:

"... Sem dúvida, a questão mais atual e angustiante, é a estreita ligação existente entre os dois grandes fenômenos sociais da época contemporânea: a urbanização intensa de todos os países civilizados e o acréscimo muito rápido do número de degenerados mentais."

De todos os tempos, o campo constituiu a grande sementeira de energias sociais; com o êxodo rural para as cidades, pelo conforto que estas oferecem

e pelas facilidades aparentes de maiores ganhos, despovoa-se o campo; os mais aptos, os mais fortes, emigram para as cidades; lá ficam os incapazes, a população rural, diminui, casam-se entre si os parentes, degenerando, conseqüentemente, a raça.

“.... Não menos invariavelmente, o progresso social coincide com uma urbanização — a princípio pouco acentuada mas que vai aumentando até o dia em que atinge seu máximo. A população do país deserta dos campos e se precipita para as cidades, em quantidades sempre crescentes, até o dia em que se rompe o equilíbrio social.”

(Urbanisation e Desurbanisation, *op. cit.*).

No fim de um “certo número de gerações, dá-se a queda de uma civilização, morta pela hipertrofia urbana”.

Os males decorrentes da Urbanização intensiva são aterradores e o único meio de evitá-los é dar, também, ao homem do campo, as mesmas oportunidades, o mesmo conforto e as mesmas garantias, oferecidas, hoje, ao cidadão.

É necessário que haja no Brasil uma “*Unidade de Consciência Habitacional*”, isto é, que toda a Nação medite sobre o problema e sinta a sua gravidade, que em toda a Nação seja o problema encarado como o Problema Social n.º 1 e que todos se esforcem para encaminhar uma solução.

Solução esta que terá que ser obtida pela contribuição do governo, dos empregados e dos empregadores.

A êste propósito transcrevemos o que consta do Relatório da Organização Geral do Trabalho, *op. cit.*

“No presente capítulo, desejamos somente chamar a atenção para o que deve ser empreendido, quer seja em conjunto quer individualmente, pelos governos, empregadores e trabalhadores que compõem nossa organização, tendo em vista abreviar, por meio de uma ação vigorosa, as longas e duras etapas que ainda nos separam de melhores condições de habitação. É somente a custa dos esforços combinados destes três grupos, sinceramente convencidos da necessidade de melhorar as condições de habitação que um progresso poderá ser realizado. Com efeito, seria em vão esperar que apenas dos efeitos da oferta e da procura resultasse a solução do problema da habitação dos trabalhadores, que não possuem os meios materiais para atender decentemente as suas necessidades neste campo.”

O nosso problema tem que ser resolvido primeiramente no campo, onde se procurará recuperar o homem. Como bem disse CASTRO BARRETO — Estudos de População:

“A simples distribuição das terras, dará lugar a formação de novos pequenos proprietários ignorantes e desarmados técnica e socialmente.”

Não será apenas com uma reforma agrária que se vai modificar a nossa situação.

A casa no campo tem função diferente da casa na cidade, há, além da função abrigo é parte, integrante do trabalho e na cidade, pode ser apenas o abrigo.

Não devemos esquecer que no campo a unidade econômica é a Família, na cidade, é o indivíduo.

“A sua morada (do campônio) é o símbolo da estabilidade, porque êle a considera também como a planta, porque, em verdade, ela tem suas raízes na “sua” terra. É a propriedade no mais sagrado sentido da palavra”. (Castro Barreto — op. cit.).

É fácil concluir que o nosso problema é principalmente, um problema Municipal. Não será resolvido enquanto não se criar a “Unidade de Consciência Habitacional” e não se convencer à Nação que a ela cabe a responsabilidade da solução, que todos temos que contribuir, cada um dentro da sua função social.

Para a criação desta Unidade de Consciência Habitacional sugerimos, por ocasião do III Seminário Latino Americano sobre Habitação e Urbanismo, que, em cada Estado, e depois em cada Município, se criassem Centros de Estudos da Habitação. Só assim conseguiríamos interessar a Nação no problema, cabendo a êstes Centros a tarefa de martelar sobre o assunto, mostrando o perigo que estamos correndo, com o agravamento do problema.

Os dados do problema encontrados entre nós, impõe a criação de um Órgão Federal de Coordenação, como já existiu em 1952 no Ministério do Trabalho ou melhor, subordinado diretamente à Presidência da República de modo a possibilitar a concentração da esforços onde se tornar mais necessário, de acordo com as Municipalidades.

A idéia não é nova, já em 1941 o Eng. F. Batista de Oliveira, a sugeriu, se bem que com outra orientação, ao 1.º Congresso Brasileiro de Urbanismo.

Êste órgão, e o Fundo Social da Habitação, criado conjuntamente, teria as seguintes finalidades:

I — O Estudo:

a) social, econômico e financeiro, das diversas regiões do país e suas possibilidades de desenvolvimento;

b) dos materiais, indústrias e processos regionais de construção, estabelecendo normas de estandarização e tipificação, que permitem seu melhor uso e aproveitamento, em função das quais, se organizarão especificações e cadernos de encargos, visando a consecução racional dos objetivos colimados pelo planejamento a ser feito;

c) dos recursos em materiais e mão de obra, carência de habitações e tipos de construção peculiares à cada região do país;

d) da organização do trabalho, no sentido de racionalizá-lo, visando encontrar métodos às regiões e que propiciem maior eficiência no uso dos materiais e do fator humano;

e) dos transportes, sua mecanização e utilização racional, nas diversas regiões do país, no que se relacione com o problema da habitação;

f) dos processos de financiamento adaptáveis às condições sócio-econômicas das diversas regiões do país, que assegurem ao empreendimento uma rentabilidade financeira, humana e social;

g) de tudo que se relacionou com o problema da Habitação, procurando as melhores soluções e formulando princípios e recomendações, que propiciem a sua realização, de acordo com as condições peculiares às diversas regiões do país.

II — O Fomento:

a) da economia privada e da iniciativa particular, prestando a esta toda colaboração que fôr solicitada, no sentido de auxiliar a solução do problema da Habitação;

b) da criação de cooperativas, para a construção de habitações e obras correlatas, procurando desenvolver, na comunidade, o espírito de cooperação;

c) do ensino e aperfeiçoamento profissional, de todos aqueles que possam contribuir para a realização dos objetivos colimados;

d) da criação de Centros e Associações locais, de estudos da Habitação.

III — A Sugestão:

a) às Municipalidades, a adaptação de suas posturas às exigências mínimas, relativas à Habitação, compatíveis com as concepções contemporâneas de conforto e higiene;

b) de medidas que permitam o crédito hipotecário.

IV — A Promoção:

a) da divulgação de seus estudos, pesquisas e concisões;

b) de campanhas educativas, visando a formação de uma consciência habitacional;

c) de mesa redondas regionais, de Congressos Municipais e Estaduais, para debate de problema da Habitação;

d) o intercâmbio das instituições nacionais e estrangeiras, cujas atividades estejam relacionadas com o problema da Habitação.

O fundo Social da Habitação seria criado pelas contribuições.

a) anuais, dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, na base de 20% das respectivas disponibilidades, a serem aplicadas em inversões imobiliárias, pagas trimestralmente;

b) anuais, das Caixas Econômicas Federal e Estaduais, a serem fixadas;

c) que forem previstas nos orçamentos da União, dos Estados, e dos Municípios;

d) de quaisquer outras instituições vinculadas à Administração Pública;

e) da renda eventual da aplicação do Fundo ora criado, de serviços instituídos pela Coordenação e de doações de Instituições particulares.

Uma vez criado o órgão e instituído o Fundo, caberia às Municipalidades:

1.º) Em estreita colaboração com a Fundação da Casa Popular, organizar, dentro dos moldes estabelecidos por este organismo, as Comissões Muni-

cipais de Habitação e Urbanismo, subordinadas aos Conselhos Regionais de Urbanismo e Habitação, para o planejamento do desenvolvimento urbano, suburbano e rural do Município, estabelecendo para êste seus pré-planos, tendo em vista as suas condições sócio-econômicas.

2.º) Proceder a inquéritos para o levantamento do padrão-de-vida municipal, nas zonas urbanas, suburbanas e rural, em estreita colaboração com o I.B.G.E.

3.º) Fomentar o desenvolvimento de cooperativas de habitação, de crédito, de materiais de construção e de mão-de-obra.

4.º) Fomentar o desenvolvimento do sistema da construção pela ajuda própria, criando órgãos de assistência técnica a serviço dos interessados.

5.º) Estabelecer nos Municípios uma política de terrenos, quer nas zonas urbanas, suburbana ou rural, de modo a poder controlar o mercado imobiliário para permitir a venda de lotes a preços razoáveis e a criação de colônias agrícolas.

6.º) Fomentar a indústria de materiais de construção, aproveitando os elementos locais, e concedendo facilidades fiscais à iniciativa privada.

7.º) Fomentar o desenvolvimento da educação por meio de missões rurais e de educação de adultos em estreita colaboração com os Ministérios da Agricultura e Saúde e Educação, procurar desenvolver os serviços de Ação e Serviço Social, em estreita colaboração com os organismos nacionais que se dedicam ao assunto, bem como procurar desenvolver, de acôdo com o S.A. P.S., campanhas no sentido de ensinar nossa gente como se deve alimentar. Até hoje sabemos que o problema existe, temos conhecimento de um grande número de trabalhos realizados quase que em segredo, porém não temos uma idéia de conjunto que nos permita estabelecer um plano de ação.

Além da criação do citado órgão, se deverá modificar a nossa Legislação de previdência social, permitindo a criação de cooperativas para construção de casas financiadas pelos Institutos e Caixas, retirando-se aos financiamentos seu atual aspecto tutelar"; permitindo às Caixas Econômicas, Federal e Estaduais, maior elasticidade na aplicação de suas reservas, em empréstimos hipotecários; para construções; dar maior garantia às hipotecas, com a criação do seguro hipotecário; ampliar o uso das letras hipotecárias; incentivar, o mais possível, a iniciativa particular e liberar os aluguéis, de modo a garantir uma justa remuneração ao capital empregado em construção; modificar a Legislação Trabalhista, permitindo aos menores o aprendizado nos canteiros de obras e oficinas e dando direito e obrigações a empregados e empregadores.

Descentralizar a indústria, de modo a permitir que o operário possa viver no campo; fazer cumprir o dispositivo da Lei que criou a Fundação da Casa Popular, que determina que as indústrias construam para moradia de seus operários. Dar assistência ao trabalhador do campo, por meio das missões rurais, de modo a minorar o êxodo rural, facilitar o crédito, dar transporte e fomentar as cooperativas.

Em traços gerais, será êste o programa que se deverá procurar seguir, se quisermos, de fato, resolver o problema da "Habitação", desde que as medidas preconizadas sejam coordenadas por um órgão central.

É nosso intuito, ao escrever êste trabalho, contribuir para que no Brasil se faça um esforço contínuo e sincero para conservar, nas massas populares, sua mentalidade, feito de ponderação e honestidade, vulgarizando a propriedade.

“.... O espírito de previdência, a preocupação de dignidade, o amor à independência, eis o que é necessário procurar desenvolver nas massas, para elevar seu nível moral; a vulgarização da propriedade imobiliária contribuirá de um modo eficaz, e é por isso mesmo, um possante instrumento de moralização e um maravilhoso fator de estabilidade social.” (ROBERT MANCEAU, op. cit.).

Para finalizar, diremos como ANDRÉ FOURGEAUD, op. cit.:

“.... Economistas, sociólogos, juristas, psicólogos, fisiologistas, técnicos e engenheiros, industriais e comerciantes, homens de Estado, de idéias novas, deverão descer à planície para trabalhar “terra a terra”, ao nível das realidades, cada qual no seu setor, mas sempre nesta estrita colaboração espiritual, dada pela comunhão das idéias gerais.”

SUMMARY

1. The housing problem involves the education of those who are to live in the new houses provided, aiming at teaching them how to live in a community.

2. The three different types of Brazilians of the hinterland: the “sertanejo”, the “matuto” and the “gaúcho”. The importance of rural education, especially of women, taking into account those three different types of population.

3. The significance of family life. Functional housekeeping and the provision of leisure time for the housewife.

4. Obstacles to the development of family life and the survey made in France by the Union Nationale of Associations Familiales. The importance of social service. The Universal Declaration of The Rights of Man. The rights of the child especially considered.

5. The expenditures of 165 families of the State of São Paulo according to the findings of Prof. Oscar Egídio de Araújo, reported in his *Uma Pesquisa de Padrão de Vida*. The percentual distribution of the different items of the expenditures show that people who own the houses where they live have a healthier and more balanced life.

6. The education of those who own their houses, aiming at a better utilization of such houses. The teaching of housekeeping and hygiene, and the role of the social worker, special emphasis being given to the interests of the child. The danger of keeping pets at home as transmitters of diseases. The importance of adequate water supply. The conservation of the physical facilities of the house.

7. Conclusions: (1) The housing problem is a technical problem but also, and pre-eminently, a problem of education; (2) The housing problem is a cultural problem; (3) The necessity of equilibrium between the two factors: the individual and the community; (4) Ownership of the house as a factor of better integration of family life; (5) The housing problem in Brazil as predominantly municipal; the necessity of developing a “housing consciousness”; (6) The establishment of a Social Housing Fund and the creation, in every municipality, of a Centre for the Study of Housing. The objectives and functions of such centres, analyzed.

Necessidade e Utilidade Pública

HÉSIO FERNANDES PINHEIRO

(Advogado no Distrito Federal)

EMBORA na prática do direito se apresentem com grande similitude os processamentos das desapropiações por necessidade ou por utilidade pública; embora doutrinadores eméritos, com as boas razões que se verá, defendam a impropriedade do emprêgo simultâneo das duas expressões e, até mesmo, alguns legisladores tenham consagrado êsse ponto de vista em seus projetos, posteriormente transformados em leis, entendemos que tais vocábulos não se devem confundir.

A distinção, além de tradicional, mostra-se conveniente, devendo mesmo ser rigorosamente observada. O próprio Bielsa, em cuja opinião se apoiam tantos defensores do emprêgo da expressão única (utilidade), não deixa de reconhecer que:

“La diferencia es importante y, claro está, no solo desde el punto de vista teórico, sino práctico; no se trata de una cuestión de terminología.” (1)

A natureza intrínseca do objeto e o grau de urgência exigida pelo interesse público, bem distinguem o útil do necessário. Se de cada fato concreto resume a diferença, se as circunstâncias práticas retratam e delineam as providências como necessárias ou simplesmente úteis, por que a confusão dos termos?

Em verdade a utilidade não se mistura com a necessidade e, por isso mesmo, não podem nem devem ser empregadas as expressões como equivalentes; muito menos, a primeira deve ser usada para abranger o conceito da segunda. É indubitável que necessidade apresenta um sentido bem mais restrito que a utilidade, pois nem tudo o que é útil se pode considerar necessário, enquanto que, o que necessário fôr, sem dúvida alguma, também útil será. Daí justificarem os que se filiam à corrente do emprêgo da expressão única, como, v. gr., o faz SEABRA FAGUNDES:

“O conceito de *utilidade pública* é em si tão amplo que a menção apenas dessa causa bastaria a autorizar a incorporação ao patrimônio estatal da propriedade privada, tanto quanto fôsse *útil*

(1) R. BIELSA — *Derecho Administrativo* — Tomo III — 4.º Ed. Buenos Aires, 1947 — pág. 441.

fazê-lo, como quando tal se figurasse *necessário* ou de *interêsse social*. A utilidade não implica necessariamente *necessidade* ou *interêsse social* (em sentido estrito); mas o procedimento que fôr de *necessidade pública* ou de *interêsse social* será, forçosamente, de *utilidade pública*". (2)

ou por outras palavras, ainda no dizer do mesmo autor:

"A utilidade tem sentido mais ampla, abrange, quer o interêsse social quer a necessidade, e portanto, desde que é dada como motivo capaz de autorizar o direito de expropriação, dispensável seria a menção dessas outras causas." (3)

ou CARLOS MAXIMILIANO:

"Andam, pois, com acêrto os escritores que usam de uma só expressão, genérica, ampla desapropriação por utilidade pública. A utilidade é compreensiva da necessidade como bem acentuou em oportuno aparte, por mim aplaudido, o estudioso Deputado Pereira Lira." (4)

ou VIVEIROS DE CASTRO:

"O legislador constituinte teria feito melhor empregando sòmente a expressão utilidade pública, que é suficientemente compreensível para abraçar todos os casos de necessidade pública." (5)

ou, ainda, SOLIDÔNIO LEITE quando diz:

"Não se pode fazer bem a distinção entre *necessidade* e *utilidade pública*, discriminando os serviços de uma e de outra ordem: os necessários à defesa e conservação do Estado e da sociedade, e os que têm por fim o progressivo desenvolvimento das forças sociais e o bem estar comum." (6)

Não obstante, distingue-se claramente a necessidade de ordem pública da utilidade, pelo *evidente interêsse* da primeira para a coletividade e, mais, por trazer em seu conceito uma certa urgência na resolução dos casos concretos que se apresentam.

(2) SEABRA FAGUNDES — "Rev. Forense" — Vol. CXX — 1948 — pág. 5 — § 3.

(3) SEABRA FAGUNDES — *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* — 2.^a Edição — pág. 410.

(4) CARLOS MAXIMILIANO — *Discurso in Annaes da Assembléia Nacional Constituinte* — Vol. XIV — I.N. — 1936 — pág. 135.

(5) VIVEIROS DE CASTRO — *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* — 3.^a Ed. — pág. 382.

(6) A. SOLIDOMIO LEITE — *Desapropriação por utilidade pública* — 3.^a Ed. Rio — 1928 — pág. 43 — n.º 15.

Os eventuais exemplos do *ser verdadeiramente preciso* ressumam dessas simples razões.

Ademais, a pura denominação de utilidade torna-se inexpressiva em certas ocasiões como, por exemplo, nas calamidades públicas. As providências, os auxílios, os socorros ou as desapropriações, em tais casos, não se mostram simplesmente úteis, são mais do que isso, são mui necessários, prementes e imprescindíveis mesmo. Em tais casos, a necessidade releva, mostrando sua importância sobre o útil e, mais, a impropriedade de considerar-se tão somente útil uma providência de tal natureza.

Muito embora, como bem anota Carlos Medeiros Silva, “a significação jurídica das palavras empregadas na Constituição se deve procurar antes nos textos das leis ordinárias, do que nos léxicos” (7), não entendemos, *data venia*, que se deva desprezar a noção de que os vocábulos *útil* e *necessário* não se mesclam.

De fato, se recorrermos aos glosários veremos, v.gr. que:

Lello Universal — Novo Dicionário Enciclopédico Luso-Brasileiro. Vol. II — Conceitua:

Necessário — adj. (lat. *necessarius*). De que se tem absoluta necessidade, indispensável: o ar é necessário à vida. Que acontece infalivelmente; fatal: o calor é o efeito necessário do fogo. Que não pode deixar de ser; as verdades necessárias da razão; o necessário opõe-se ao contingente. Muito útil, tornar-se necessário. S. M. O que é indispensável para a vida: falta-lhe o necessário — Ant. Supérfluo, inútil.

Útil — adj. (lat. *utilis*). Que pode ter algum uso ou que serve para alguma coisa: animais úteis. Vantajoso, proveitoso, etc.

ANTÔNIO DE MORAIS SILVA (*Dicionário da Língua Portuguesa*). Lisboa 1813. diz:

Necessário — adj. Não voluntário, nem espontâneo. O que não pode deixar de ser; o que não pode ser de outro modo; opõe-se a contingente. O que é indispensável: v.g. o movimento do coração é necessário; a existência de Deus é necessária; o alimento é necessário para a vida.”

Útil — adj. — Que tem algum uso, serviço, préstimo para algum fim.

DOMINGOS VIEIRA (*Grande Dicionário Português, ou Thesouro da Língua Portuguesa* — Pôrto, 1873), informa:

Necessário — adj. (do latim *necessarius*). Que não pode deixar de ser, que não pode ser de outro modo; indispensável.

Útil — adj. 2 gen. (do latim *utilis*). Que serve para alguma coisa.”

(7) Parecer de CARLOS MEDEIROS DA SILVA — Consultor Geral da República sobre o assunto — publicado no “D.O.” de 15-5-1953 — págs. 8926-8928.

No campo do direito as duas expressões têm significados próprios, mostrando-se também perfeitamente diferenciadas, conforme observa SEABRA FAGUNDES:

“Existe *necessidade pública* se a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular. Há *utilidade pública* quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível.” (8)

Nosso Código Civil, com incontestáveis felicidade e acêrto, pois, distinguu os vocábulos no art. 590, e, ao comentá-lo, CLÓVIS BEVILÁQUA observa:

“Censuram alguns autores o sistema do direito pátrio que distingue duas ordens de causas que autorizam a desapropriação: a necessidade e a utilidade pública.

Não há, realmente, diferença alguma, quer de efeito quer de processos, entre a desapropriação por necessidade pública e a desapropriação por utilidade geral. Todavia é incontestável que os casos mencionados como de necessidade apresentam um caráter de maior gravidade e urgência do que os de utilidade e esta consideração justifica a distinção tradicional do direito pátrio.” (9)

E vale a pena perscrutar essa “tradição”.

A fim de limitar os freqüentes abusos que, na época, se verificavam contra a propriedade particular, a “Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen”, em seu item XVII, estabeleceu:

“La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n’est lor que la *nécessité public*, légalement constaté, l’exige évidemment et sous la condition d’une juste e préalable indemnité.”

O princípio foi consagrado na Constituição Francêsa de 3 de setembro de 1791 (Tit. O. Ab. 4):

“La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut juste et préalable indemnité de celes dont la *nécessité publique* légalement constatée, exigerait le sacrifice. (10)

Como se vê, havia de ocorrer vera necessidade e constatada legalmente para que se desse a desapropriação. A simples utilidade não bastava, não era suficiente.

(8) SEABRA FAGUNDES — *O Contrôlo dos Atos Administrativos* — Ed. 1941 — pág. 272-73.

(9) CLOVIS BEVILAQUA — *Código Civil Comentado* — Vol. III — Rio, 1917 — pág. 122-123 — Nota 4.

(10) Cit. p. BARTHELEMY — *Droit Public* — Paris, 1937 pág. 248.

Ao ser porém transplantado para o Código Napoleônico, o foi sob forma diversa. Leia-se o art. 545 e nêle está o rigorismo da *necessidade* amenizado com a sua substituição pelo vocábulo *utilidade* que, sem dúvida alguma, atende melhor, e sem obstáculos, às conveniências e aos interesses do Estado.

“Nul ne peut être contraint de céder sa propriété — (reza o art. 545 do Código citado) — si ce n'est pour cause d'utilité public, et moyennant une juste et préalable indemnité.”

Procurando explicar o só vocábulo *utilidade* e o seu significado prático, diz E. COSTA:

... la ley al requerir sólo la utilidad y no la necesidad ha dado el primer paso en el sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias publicas. Pero que deve entenderse por utilidad publica? He ahí la primera dificultad. Las exigencias, los gustos, las tendencias de la sociedade, en nuestros días, son tan múltiples y variados que es imposible definirlos. En una población que carece de escuelas, por ejemplo, la construcción de un teatro sería fuera de propósito; pero dejaría de serlo en una ciudad rica y populosa, que necesita distracciones y atrae la concurrencia de extranjeros. Una plaza de toros sería una bominación en Inglaterra y um motivo de felicitaciones en España.” (11)

Quando a Constituição Brasileira do Império, em seu art. 178, item 22, garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude, deixou previsto que:

“Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será êle previamente indenizado do valor dela.”

acrescentando que:

“A lei marcará os casos em que terá lugar esta última excepção e dará as regras para se determinar a indenização.”

não se referiu, expressamente, nem à necessidade nem à utilidade, muito embora, em pontos outros e de salpico, empregue a expressão utilidade pública. (V., por exemplo, art. 178 n.º 2, § 16, etc.).

Atendendo, porém, ao preceito constitucional citado, a Lei de 9 de setembro de 1826 regulou a matéria e, na sua ementa, consignou:

“Marca os casos em que terá lugar a desapropriação da propriedade particular por *necessidade* e *utilidade pública*, e as formalidades que devem preceder à mesma desapropriação.”

(11) E. COSTA — in *Fallos de la Corte Suprema* — Vol. XXXIII — pág. 162 — cit. por BIELSA — *Derecho Administrativo* — 4.ª Ed. Buenos Aires — 1947 — Nota a pág. 442.

Em seu texto, distingue as duas hipóteses autorizando, taxativamente, o uso ou emprêgo da propriedade particular por *necessidade*, em casos de: defesa do Estado, segurança pública, socorro público em tempo de fome ou outra extraordinária calamidade, ou de salubridade pública (art. 1.º); e o mesmo uso ou emprêgo, porém por *utilidade*, para os fins de: instituições de caridade, fundações de casas de instrução de mocidade, comodidade geral, ou de decoração pública (art. 2.º).

Essa dicotomia, hoje combatida por nomes respeitáveis, tem sua razão de ser e está ela na forma pela qual eram, então, processados os casos de *necessidade* e de *utilidade*. A iniciativa dos primeiros cabia ao Procurador da Fazenda Pública que depois de verificar a *necessidade* dirigia um requerimento ao Juiz do domicílio do proprietário, sendo êste ouvido; os segundos dependiam de ato do Corpo Legislativo, que verificavam a *utilidade* face a requisição do Procurador da Fazenda Pública, já instruída com a resposta do proprietário. (V. art. 3.º da cit. Lei).

Posteriormente, o Ato Adicional, em seu art. 10, ítem 3.º, usou a expressão *utilidade* tão sômente, e o fêz pela forma seguinte:

“Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar:

.....
3.º) Sôbre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por *utilidade* municipal ou provincial.”

Em 1845, pelo Decreto n.º 353, de 12 de julho, foram, mais uma vez, previstos os “casos em que terá lugar a desapropriação por *utilidade* pública geral ou municipal da Côrte”, e assim indicados:

“Art. 1.º A desapropriação por *utilidade* pública geral, ou municipal da Côrte, terá lugar nos seguintes casos:

§ 1.º Construção de edificios e estabelecimentos públicos de qualquer natureza que sejam.

§ 2.º Fundação de povoações, hospitais e casas de caridade ou de instrução.

§ 3.º Aberturas, alargamentos ou prolongamentos de estradas, ruas, praças e canais.

§ 4.º Construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais, pastagens, e de quaisquer estabelecimentos destinados à comodidade, ou servidão pública.

§ 5.º Construção ou obras destinadas à decoração ou salubridade pública.”

Convém observar que essa lei, cuidando apenas da *utilidade* pública, não desprezou entretanto as hipóteses de necessidade, ressaltando em seu art. 35 que:

“Fica em seu vigor a Lei de vinte e nove (12) de setembro de mil oitocentos e vinte e seis, no que toca à desapropriação por necessidade.”

(12) Há erro de referência. A Lei é de 9-9-1826 e não de 29-9-1826.

Respeitada foi, portanto, a fórmula dual.

O Regulamento baixado com o Decreto n.º 8.820, de 30-12-1882, para execução da Lei n.º 3.129, de 14-10-1882 (sobre patentes de invenção), refere-se também a *utilidade e necessidade*, no art. 20, dizendo:

“Art. 20 — Se a *necessidade* ou *utilidade* pública exigir a vulgarização da invenção, ou o seu uso exclusivo pelo Estado, poderá, a patente ser desapropriada de conformidade com a legislação em vigor.”

Em 1890, o Decreto Legislativo n.º 602, de 24 de julho, estabeleceu o processo para as desapropriações por utilidade Municipal na Capital Federal. Derrogando o Decreto n.º 353, de 12-7-1845, na parte concernente à desapropriação por *utilidade* pública municipal, não atingiu, entretanto, os casos de necessidade.

Logo depois, a Lei n.º 85, de 21-9-1892, dispondo sobre a organização municipal do Distrito Federal, mandou estender, o processo adotado pelo Governo Federal nas desapropriações por *utilidade* pública, à Municipalidade (art. 54).

A Constituição Republicana de 1891, reproduzindo o preceituado no art. 72, § 18 da Constituição Provisória aprovada pelo Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, em seu art. 72, § 17, e o Decreto n.º 914-A, de 23-10-1890 (art. 72 § 18) adotaram as duas expressões ao consignar que:

“O direito de propriedade mantém-se em tôda a sua plenitude, salvo a desapropriação por *necessidade*, ou *utilidade pública*, mediante indenização prévia.”

Esta redação sofreu acréscimo de duas letras pela reforma de 1926 (7 de setembro), sem que, entretanto, se alterasse a forma dicotoma do artigo.

Em 1903, a Lei n.º 1.021, de 26 de agosto mandou aplicar a tôdas as obras da competência da União e do Distrito Federal o Decreto n.º 816, de 10 de julho de 1855 (13) já referido, no qual introduziu algumas modificações.

Pouco depois, entretanto, veio o Decreto n.º 4.956, de 9 de setembro de 1903, que aprovando “o regulamento de consolidação e modificação do processo sobre as desapropriações por *necessidade* ou *utilidade pública*”. Bem diferenciou os casos de necessidade dos de utilidade ao dispôr:

“Art. 1.º A desapropriação só pode ter lugar por *necessidade* ou *utilidade pública*, legalmente verificada, como excepção única à plenitude do direito de propriedade na forma do art. 72 § 17 da Constituição Federal.

(13) Regulamentada sua execução pelo Decreto n.º 1.664, de 27-10-1855. Este, por sua vez, foi mandado aplicar às desapropriações de águas para abastecimento da população pelos arts. 21 a 25 da Lei n.º 3.396, de 24 de novembro de 1882.

Art. 2.º A desapropriação por *necessidade* pública verifica-se nos seguintes casos (Lei de 9 de setembro de 1926, art. 1.º, Decreto n.º 353, de 12-7-1845, art. 35):

- 1.º) Defesa do Estado;
- 2.º) Segurança Pública;
- 3.º) Socorro Público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade;
- 4.º) Salubridade pública.

Art. 3.º A desapropriação por *utilidade* pública verifica-se nos seguintes casos (Decreto n.º 353, de 1945, art. 1.º):

- 1.º Construção de edifícios e estabelecimentos públicos de qualquer natureza que sejam;
- 2.º Fundação de povoações, hospitais e casas de caridade ou de instrução;
- 3.º Aberturas, alargamentos, ou prolongamentos de estradas, ruas, praças e canais;
- 4.º Construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais, pastagens e de quaisquer estabelecimentos destinados à comodidade ou servidão pública.
- 5.º Construções, ou obras destinadas à decoração ou salubridade pública."

Esse ato preceituou (arts. 4.º e 5.º) as formas de processar os casos de *necessidade* e de *utilidade pública*, repetindo, com as devidas adaptações decorrentes da nova forma de Governo, as normas constantes do art. 3.º da Lei de 1826 (sôbre *necessidade*) e prevendo que, nos casos de *utilidade*, a verificação "terá lugar por ato do Congresso, ou do Presidente da República quanto às obras de competência da União, por ela executadas, ou por empresários, ou companhia, a quem for incumbida a sua execução. E por ato do Conselho, ou do Prefeito do Distrito Federal em relação às obras de utilidade pública do Município por êle projetadas e executadas administrativamente ou por contrato (Decreto 353, de 1845, arts. 2 e 11 e § 1.º e Lei n.º 1.021, de 26-8-1903, art. 1.º)".

Em 1916, o Código Civil, mais uma vez, adotou a duplicidade de termos e, assim, lê-se no art. 590:

"Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por *necessidade* ou *utilidade pública*.

§ 1.º Consideram-se casos de *necessidade pública*:

- I — A defesa do território nacional.
- II — A segurança pública.
- III — Os socorros públicos, nos casos de calamidade.
- IV — A salubridade pública.

§ 2.º Consideram-se casos de *utilidade pública*:

- I — A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública.
- II — A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e, em geral, de quaisquer vias públicas.
- III — A construção de obras ou estabelecimentos destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração ou higiene.
- IV — A exploração de minas.”

A Constituição de 1943, em seu art. 113, item 17, dispunha:

“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, e na forma que a lei determinar. A desapropriação por *necessidade* ou *utilidade pública* far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

A Carta de 1937 não quebrou a usança e, assim, vemos no item 14 do art. 122 grafado o seguinte:

“O direito de propriedade, salvo a desapropriação por *necessidade* ou *utilidade pública*, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício.”

Também agasalhou a distinção a Lei Constitucional n.º 5, de 10 de março de 1942, que alterou a redação do citado item dando-lhe a redação seguinte:

“O direito de propriedade, salvo a desapropriação por *necessidade* ou *utilidade pública*, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2.º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício.”

Com o advento do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, foram englobados todos os casos que vinham sendo considerados como de *utilidade* ou de *necessidade pública* sob o título uno de *utilidade*. Dêsse modo, temos em vigor a seguinte relação indistinta:

Art. 5.º Consideram-se casos de *utilidade pública*:

- a) a segurança nacional
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;

- d) a salubridade pública;
- e) a criação de melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos, a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificadas ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;
- j) o funcionamento dos meios de transportes coletivos;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a mantê-los a realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

E as razões da inovação encontram-se assim justificadas na Exposição de Motivos que acompanhou o projeto:

.....
“Enumera, em seguida, o projeto os casos de utilidade pública abandonando a distinção entre “necessidade” e “utilidade” que, remontando à lei de 9 de setembro de 1826, vem sendo repetida nas posteriores sem que corresponda entretanto a qualquer objetivo de ordem técnica ou prática, porque idênticos são o processo de declaração e os efeitos da medida. A discriminação dos casos de utilidade pública é bem mais ampla do que a das leis vigentes.”
.....

A Constituição de 1946 em seu art. 141, § 16, dispôs:

.....
“É garantido o direito de propriedade salvo o caso de desapropriação por *necessidade* ou *utilidade* pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso

de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

Além da fórmula duplice e clássica, a nova Constituição ainda estabeleceu, sem ratificar a fusão adotada pela legislação ordinária, uma terceira forma de desapropriação: — por *interesse social*, devido à emenda de autoria do Senador FERREIRA DE SOUZA na Assembléia Constituinte. E justifica-a o autor dizendo:

“Que o homem possua como seu, de forma absoluta, aquêles bens necessários à sua vida, à sua profissão, à sua manutenção e à sua família, mesmo os que constituírem economias para o futuro, é perfeitamente lógico, mesmo de Direito Natural.

Mas, além dêsse mínimo, ou a propriedade tem uma função social, ou o seu proprietário a explora ou a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, para o enriquecimento geral, ou ela não se justifica. Na hipótese, a Emenda não chega ao extremo de negá-la. Mas superpondo o bem comum ao bem individual, admite a expropriação das propriedades inúteis, das que poderiam ser cultivadas e não o são daquelas cujo domínio absoluto chega a representar um acinte aos outros homens.” (14)

Essa nova modalidade, posta na Constituição de 1946, foi acolhida com simpatia evidente pelos juristas nacionais, conforme se pode constatar, v. gr., pela leitura dos substanciosos trabalhos de CARLOS MEDEIROS SILVA (in Rev. de Dir. Adm. — Vol. 29, fls. 1-15, de SEABRA FAGUNDES (in-Rev. Forense — Vol. 120, fls. 5), de WALDEMAR FERREIRA (in-Rev. Forense — Vol. 122, fls. 15), ou de PEDRO Calmon (in-Rev. Forense — Vol. 110, fls. 315), mas sobre ela, aqui, não nos podemos deter sem fugir à diretriz destas notas. (15).

Em que pese o respeito devido às opiniões divergentes dos defensores da expressão única *utilidade pública*, preferimos acompanhar os clássicos que empregam, sempre, a forma duplice: *necessidade* e *utilidade*. E é de se tomar nota que apesar da confusão legal dêstes vocábulos, estabelecida por vez primeira entre nós pelo Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941 a novidade não teve asilo na Constituição. (V. art. 141, § 16 da Const. de 1946).

Ainda, se buscarmos nos Anais da Assembléia Constituinte o que se falou sobre o preceito, vamos encontrar, proferidas pelo Senador Ferreira de Souza, as seguintes palavras:

“... o ante-projeto só admitiu dois casos de desapropriação, os quais também vou chamar de clássicos: a desapropriação por

(14) Cit. p. CARLOS MAXIMILIANO — Com. à Const. Bras. — Vol. III — fls. 102/3. e transcrito in Parecer de Carlos Medeiros Silva, citado.

(15) Sobre a *desapropriação por interesse social* apresentamos, em 1954, no Instituto dos Advogados Brasileiros, uma inclinação para o estudo da matéria. — Publ. — Exp. Instituto — Journ. Com. 5-6-1954.

necessidade pública. As expressões necessidade e utilidade pública tem sentido fartamente conhecido por todos os Senadores Representantes, é absolutamente inalterável no campo do direito.” (16)

Com elas, encerramos estes comentários não vendo como nem por que se manter a expressão única: — *utilidade*. A lei de desapropriações, vigorante, choca-se com o preceito Constitucional face a mescla dos vocábulos que adota. Está-se diante de um *jus conditum*, do qual não se pode fugir. Por outro lado, a terceira modalidade de desapropriação *por interesse social* — impõe a alteração da legislação ordinária, requerendo para o assunto novas e especiais atenções.

Nessa ocasião, entendemos oportuno que ao se dispor sobre a fórmula nova, também se aproveite para desassociar os casos de *utilidade* dos de *necessidade*; e, mais, que se tornem sumários os processos *dêstes*, mas que nos processos judiciais *daquêles*, se possibilite apreciar, discutir e decidir o mérito da desapropriação.

Tudo aconselha, ainda, que bem se demarquem as hipóteses de “interesse social”.

As três modalidades não se devem entrosar de leve sequer, pois se isso ocorrer, devido a inadvertências ou precipitações do legislador, teremos a forma nova entrelaçando-se com as duas outras (tradicionais) e a mostrar-se como tautologia nas instâncias judiciais.

Os riscos ressumariam daí, a doutrina e a jurisprudência formariam partidos, a fórmula Constitucional trifurcada perderia a virtude do seu propósito, dada a carência de efeitos práticos e de características processuais peculiares.

O Problema da Tributação dos Lucros Extraordinários e Excessivos

AMILCAR DE ARAÚJO FALCÃO

(Assistente Jurídico do Ministério de Relações Exteriores)

Os impostos sôbre lucros extraordinários ou excessivos serão uma modalidade mais ou menos recente de tributação da renda cuja instituição, com as características de que se reveste a sua fórmula definitiva, remonta à Primeira Grande Guerra Mundial de 1914-18.

O impôsto, quer em países beligerantes, quer em países neutros, foi adotado geralmente em época de guerra, tanto para financiá-la, quanto para enfrentar problemas econômicos decorrentes da conjuntura de guerra. Algumas vêzes, contudo, o tributo tem sido criado em época de paz.

No Brasil, fêz-se uma experiência com o impôsto sôbre lucros extraordinários ou excessivos, em época de guerra e de após-guerra.

No momento, surgiu a idéia de restabelecer uma tributação dessa natureza.

Os aspectos que me proponho a examinar, a êsse último propósito, são os seguintes:

1.º) é possível, do ponto de vista técnico, instituir-se um impôsto de lucros extraordinários ou excessivos entre nós?

2.º) será conveniente ou oportuna a instituição de tal modalidade de tributação, na quadra atual?

A tributação de lucros dessa espécie pode ocorrer sob duas diferentes modalidades:

a) o impôsto pode incidir, em determinado exercício fiscal, sôbre lucros que superem os auferidos em certo período ou exercício, de relativa normalidade por isso considerado ano-base ou período-base — a essa categoria pertencem os chamados impostos sôbre lucros extraordinários;

b) o impôsto pode incidir sôbre os lucros que superem a margem reputada razoável para a remuneração do capital empregado na sua produção — dessa espécie são os chamados impostos sôbre lucros excessivos ou sôbre super-rendas no sentido estrito.

Ora, o impôsto sôbre lucros extraordinários pròpriamente dito é inaceitável e tem sido repellido pelos autores, dado que não leva em conta as perturbações, os sinistros, as perdas, as oscilações e flutuações *casualties*, *wind-*

falls etc., dos americanos), de que podem ser vítimas as empresas no ano ou no período-base. A sua adoção, hoje, só se admite dentro de uma fórmula *composita*, conjugando-se alternativamente ao imposto sobre lucros excessivos, com o propósito de beneficiar o contribuinte. Assim sendo, isoladamente, o imposto sobre lucros extraordinários é imprestável e, combinado ou conjugado ao imposto sobre lucros excessivos, fica sob a dependência de ser este tecnicamente possível.

No nosso país, ainda caberia objetar à sua instituição o fato de inexistir um período de normalidade, ao menos relativa, que se pudesse considerar como período-base, para a aferição do cômputo comparativo dos lucros tributáveis, posto que os anos anteriores ou foram os de guerra, ou os de após-guerra, e, portanto, semelhantes aos primeiros, ou são os atuais, todos eles marcados por anormalidades na vida econômica do país.

Excluída, portanto, essa primeira modalidade de tributação, restará a segunda, ou seja, a do imposto sobre lucros excessivos.

Como se sabe, os impostos dessa espécie só são aplicáveis às pessoas jurídicas, sobretudo às empresas comerciais, industriais etc., tanto que alguns autores preferem incluí-los entre os impostos sobre as atividades mercantis (*business tax*), embora sem desconhecer que, pela sua natureza, eles se situam no quadro geral da tributação da renda.

O certo é que a conceituação de um lucro como excessivo depende da fixação de uma margem razoável de remuneração das forças ou energias produtoras que o geraram.

No plano teórico, tem-se objetado que qualquer tentativa de fixar o conceito de lucros excessivos é empírica, e, como tal, cientificamente destituída de fundamento.

Contudo, na prática, é possível adotarem-se fórmulas de compromisso, para chegar-se a tal conceituação.

Mesmo assim, importa acentuar que a fixação desses lucros não pode ser feita sob um critério meramente quantitativo e sim mediante um critério qualitativo, sabido como é a correlação que existe entre o lucro e a natureza da empresa que o obteve. Há empresas que, com um diminuto capital, podem auferir lucros proporcionalmente a êle excessivos, se não se levar em conta a atividade individual, o trabalho desenvolvido pelos empresários, como é o caso dos negócios de representação e agenciamento, das firmas que exploram a prestação de serviços técnicos etc.

Nessa ordem de considerações, a tributação só seria admissível se o legislador descesse a um casuismo extremo, passando a fixar a situação de cada tipo de empresa. Por isso mesmo, pela complexidade que se instauraria na aplicação do tributo, êle já não seria recomendável.

Mas, encarando a situação do nosso país, a conclusão a que se chega é a da impossibilidade técnica de criar-se um imposto sobre lucros excessivos.

E isto por uma razão simples.

É que, nos últimos tempos se inaugurou uma política absolutamente desordenada de reavaliações de ativo, sem que para a efetuação destas, houvesse a mínima orientação e fiscalização.

Assim sendo, houve firmas que reavaliaram imoderadamente os seus ativos, ensejando verdadeira aguação do capital social. Outras o fizeram de modo discreto ou moderado, e outras, enfim, deixaram de servir-se da faculdade de reavaliação.

Como, então, saber-se qual é o verdadeiro capital das empresas, a fim de dar-lhe tratamento equânime?

Resulta daí que uma tributação de lucros excessivos, à falta desse pressuposto ou componente da equação pela qual eles se aferem, é impossível, sob pena de ocasionar-se um profundo tumulto na vida econômica nacional, com a penalização e, mesmo, a própria destruição de inúmeras empresas, em proveito de outras tantas.

A tributação da renda pelo critério do montante relativo do lucro, como é o caso do imposto sobre lucros excessivos, é, pois, tecnicamente inaceitável entre nós, além do mais, por força dessa circunstância — o desconhecimento da verdadeira consistência do ativo das empresas.

Fica demonstrada a primeira das proposições a cujo exame nos entregamos: a da impossibilidade, do ponto de vista técnico ou científico, de instituir-se no Brasil um imposto sobre lucros extraordinários, ou excessivos.

Sem embargo do que se acabou de discutir, importa verificar se conviria a instituição do tributo.

Este, segundo se alega, teria uma finalidade fiscal, de aumentar a arrecadação da receita federal. Ao lado dessa, avultam as finalidades extra-fiscais de enfrentar a conjuntura, ensejar maior justiça fiscal mediante a redistribuição de rendimentos, obstar à especulação, etc..

Ora, o primeiro objetivo não seria alcançado. A instituição do imposto, como tem demonstrado a experiência, iria estimular a evasão inclusive do imposto sobre a renda. É curioso verificar que o próprio fisco não deseja a sua criação. Quando recentemente se debateu a matéria no Instituto Brasileiro de Direito Financeiro, duas vozes autorizadíssimas, as de Tito Rezende e Castro Viana, este último Diretor da Divisão do Imposto de Renda, pronunciaram-se em tal sentido.

Convém assinalar que, com a só tramitação do projeto na Câmara Federal, já diminuiu a arrecadação do imposto de renda.

Uma vez sancionada a lei, a arrecadação conjunta do imposto de renda e de lucros extraordinários ou excessivos somada, fatalmente será inferior à normal arrecadação do primeiro, tal, volume que atingirão a evasão e as despesas fraudulentas ou de dissipação, para fugir à incidência.

Se a finalidade fiscal fica assim frustrada, não se pode dizer outra coisa das finalidades extrafiscais.

É preciso atentar para a origem dos chamados lucros extraordinários ou excessivos.

Num quadro geral, eles podem ter três procedências: a guerra, o monopólio e a existência de certos fatores de competição imperfeita, encontrados nos países sub-desenvolvidos, como o nosso.

A primeira hipótese não nos interessa.

Quanto à segunda, é sabido que a matéria não se resolve pela via fiscal, absolutamente impotente para tanto devendo ser solucionada pela lei penal ou, como dizem os autores americanos, pela *anti-trust division*.

Resta a última hipótese. Melhorias técnicas e de mão-de-obra podem ensejar lucros maiores. Êsses fatores não ocorrem nos países desenvolvidos, dado que, uma vez surgidos, imediatamente, tôdas as demais empresas passam a adoptá-los. Nos países sub-desenvolvidos como o nosso, porém, êles são muito comuns, pela existência de inúmeros fatores de estrangulamento, que momentâneamente põem em posição favorável determinadas empresas.

O certo, entretanto, é que os lucros maiores que daí procedem, antes de serem penalizados devem ser estimulados, a fim de que sirvam como elemento excitador da melhoria da produção.

Vê-se, conseqüentemente, a inconveniência que, no particular, acarretaria essa modalidade de tributação.

Do ponto de vista da justiça fiscal, também não se recomenda aquela. Já se disse que a real consistência do lucro tem que ser determinada em função do tipo de cada empresa e da modalidade de atuação a que ela se entregue. Há empresas em que é maior a incidência do capital na formação do lucro, como há outras tantas em que o fator preponderante é o trabalho, sendo diminuta a influência do capital.

A discriminação de cada caso é praticamente impossível, de modo que a instituição do tributo em condições de funcionar iria ocasionar as maiores injustiças.

Restaria o problema do estabelecimento de um freio para a especulação. Já se demonstrou que a evasão retiraria uma porção considerável dos efeitos que sobre a especulação pudessem produzir-se. Demais ante todos os inconvenientes apontados anteriormente talvez fôsse melhor pensar-se, com êsse objetivo, em outra fórmula, que tem produzido bons resultados no direito comparado e que entre nós seria menos perturbadora qual a da criação do imposto de consumo com alíquotas em escala móvel, mediante lei de habilitação do Congresso.

São essas as considerações que a propósito achei oportuno desenvolver.

O imposto examinado parece não ser tènicamente passível de instituição entre nós, e, demais disso, a sua criação, na quadra atual, seria inconveniente e inoportuna.

GROVES, estudando o problema do *excess profits tax*, afirma que êle constitui um exemplo de falência da técnica administrativa e contábil para a concretização de um objetivo desejável.

Encarada, especial e particularmente, a realidade brasileira, não seria impetuoso que se insistisse com maior ênfase nessa assertiva e se concluísse mesmo pela própria impossibilidade de adotar qualquer fórmula racional e tènicamente tolerável.

PARECERES

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Abandono de cargo. Sanção administrativa. Bis in idem. Aplicação do art. 207, § 2.º do Estatuto.

PARECER N.º 197-55

O Sr. Diretor da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil propõe a dispensa, por abandono de cargo, do Ajudante de Maquinista, referência 19, estável por força da Lei n.º 2.284, de 1954. O servidor em causa, além de continuada ausência de assiduidade na função, teve, durante o ano de 1954, mais de 60 faltas ao serviço, tendo sido feito, a respeito, o necessário inquérito administrativo.

2. As informações do processo e a fôlha de assentamentos do indiciado revelam tratar-se de pessoa desidiosa, reincidente em faltas disciplinares, que motivaram várias penas de suspensão.

3. A D.P.V. teve dúvidas, no entanto, sobre a possibilidade de ser aplicada, no caso, a pena prevista no art. 207, § 2.º, do Estatuto, cumulativamente com as que, pelo mesmo motivo, foram impostas.

4. Afina nesse diapasão o parecer da D.P., deste Departamento, fazendo sentir que:

“em que pese à omissão da lei nesse sentido, é princípio assente que não se deve punir duas vezes pela mesma falta disciplinar, o que resultaria em ferir o postulado de direito de que ninguém pode ser punido duas vezes pelo mesmo delito (*non bis in idem*). As ausências ao serviço por força de suspensão já acarretam ao servidor, além do ônus moral, as desvantagens materiais que as próprias faltas ocasionam, tais como, entre outros, o desconto dos dias na fôlha de pagamento e a não contagem desse tempo para os efeitos dos benefícios legais”.

5. O poder disciplinar é, em princípio, discricionário e não se vincula aos princípios limitativos da responsabilidade penal, como, recentemente, salientei em trabalho doutrinário (Poder disciplinar e direito de defesa — in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 37, p. 345/s). A regra da reserva legal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) não atinge às sanções disciplinares, nem são estas incompatíveis com as sanções penais, incidentes sobre o mesmo fato.

6. O aforisma do *non bis in idem* tem, no entanto, perfeita invocação no que concerne à cumulação de penas disciplinares.

7. Ensina PIERRE WIGNY, a propósito do direito belga:

“La même faute peut être sanctionnée disciplinairement et pénalement sans qu'on puisse objecter le principe: *non bis in idem*. Mais on évitera de donner deux sanctions disciplinaires successives” (*Droit Administratif, Bruxelles*, 1953, p. 102).

8. Também MARCEL WALINE, apreciando a autonomia do direito disciplinar, assinala:

“La règle *non bis in idem*, en vertu de laquelle un individu ne peut être, poursuivi et puni deux fois à raison d'un même fait, ne joue pas dans les rapports de la répression disciplinaire et de la répression pénale, alors qu'elle joue à l'intérieur de la répression disciplinaire”.

(*Traité élémentaire de Droit Administratif*, 5.ª ed. — Paris — 1950 — p. 327/328).

9. G. LIET-VEAUX destaca que:

“La règle *non bis in idem* s'applique au droit disciplinaire, non pas en ce sens que les mêmes faits ne peuvent donner lieu à la fois à poursuites pénales et à poursuites disciplinaires, mais en ce sens que les mêmes faits ne peuvent

donner lieu à plusieurs sanctions disciplinaires concours tantes ou successives in à plusieurs instances disciplinaires”.

(*Juris classeur administratif* — vol. I — fasc. 180, n.º 261).

10. O interessado já sofreu, pelas faltas ao serviço, várias penas de suspensão. Não cabe, assim, punir as mesmas faltas, sob a figura de abandono de cargo, com a pena de demissão.

11. O caminho regular, no caso, deve ser a instauração de novo inquérito administrativo em que se apure, com mais exatidão, a conduta irregular do funcionário, facultando-se-lhe ampla defesa. Demonstrada a desídia reiterada, a relutância ao cumprimento de ordens e de escalas de serviço, com outras faltas em que tenha incidido, possibilitar-se-á, à luz desses fatos específicos, a aplicação da pena adequada.

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

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

Tempo de serviço. Pessoal de Empresas Incorporadas. Gratificação adicional.

PARECER N.º 196-55

O pessoal a serviço das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional estava sujeito, por força do Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, a duplo regime jurídico:

a) aos empregados admitidos antes da incorporação aplicava-se a legislação trabalhista;

b) aos admitidos posteriormente à incorporação, aplicava-se a legislação dos extranumerários da União.

2. Tendo a Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, facultado a uns e outros a opção pela situação de extranumerário ou de empregado, foram incorporados aos quadros federais, os que permaneceram ou optaram pela primeira daquelas situações.

3. Indaga-se, agora, se o tempo de serviço prestado às Empresas Incorporadas pelos empregados sujeitos ao regime trabalhista e convertidos, pela opção, em servidores

públicos, pode ser contado para efeito de gratificação adicional.

4. Alude o art. 146 do Estatuto à concessão da vantagem em função do tempo de serviço público efetivo.

5. Interpretando o preceito, estipula o art. 7.º, n.º I, do Decreto n.º 31.922, de 15 de dezembro de 1953:

“entende-se como tempo de serviço público efetivo o que se tenha prestado à União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, em cargo ou função civil ou militar, ininterruptamente ou não, em órgãos de administração direta ou autárquica, apurado à vista dos registros de frequência, folhas de pagamento ou dos elementos regularmente averbados no assentamento individual do funcionário.”

6. E', assim, elementar ao critério da contagem do tempo de serviço, para o fim especificado, que tenha sido prestado a *órgão da administração* direta ou descentralizada.

7. Os empregados em causa serviam, sob regime de direito trabalhista, às empresas incorporadas que, a seu turno, não adquiriram a condição de órgãos administrativos, mas conservaram, com certas mitigações, a sua condição de pessoa de direito privado. Não eram servidores públicos, nem a eles se achavam assemelhados.

8. Somente com a opção que lhes facultou a Lei n.º 2.193, investiram-se no *status* de servidores públicos, passando a gozar das regalias legais correspondentes.

9. Não tendo a Lei n.º 2.193, prefixado qualquer efeito ao tempo de serviço anterior, cabe suprir a lacuna pelo processo de analogia, que, na hipótese, deve-se socorrer do art. 80, n.º V, do Estatuto.

10. No espaço de tempo subsequente à incorporação, aquelas empresas mantiveram-se, sem prejuízo de sua personalidade de direito privado, sob a administração estatal, podendo, assim, ser assemelhadas aos estabelecimentos de serviço público, a que alude o Estatuto.

11. Anteriormente, porém, ao ato incorporador, eram administradas autônomoamente, como instituições privadas e o tempo de serviço então prestado somente valerá, para efeito de aposentadoria e disponibilidade.

12. A solução preconizada pela D.P., no item 8 do seu parecer, parece-me, assim, a que melhor coincide com os princípios

gerais sobre a matéria e a natureza especial das empresas focalizadas.

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

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

Acumulação. Cargo técnico-científico. Conceito. Aplicação do art. 185 da Constituição.

PARECER N.º 193-55

I

José de Mendonça Pinto ocupa o cargo de Censor, padrão M, do Q.S., do M.J.N.I. e o de Professor de Filosofia, no Liceu Nilo Peçanha, de âmbito estadual.

2. Pretende o interessado que lhe é facultada a acumulação dêsses cargos públicos, por entender que o primeiro é de natureza técnico-científico e há, entre ambos, correlação de matérias e compatibilidade de horário.

3. A Comissão de Acumulação de Cargos nega, contudo, a qualificação atribuída ao primeiro dos cargos, ficando, assim, prejudicada a análise da segunda parte da questão.

4. Repellido o caráter técnico-científico ao cargo de Censor, conclui pela ilegalidade do exercício cumulativo.

5. O Sr. Diretor Geral submete a matéria à minha apreciação.

II

6. A Constituição de 1946, renovando o princípio cuja origem histórica é o art. 73, *in fine*, da Constituição de 1891, consagra, como regra, a proibição de acumular cargos públicos (art. 185).

7. As exceções abertas à norma geral são, portanto, de interpretação restritiva, não possibilitando extensões analógicas, ou equitativas. A não ser nos casos exatos em que o próprio constituinte tolerou a acumulação, a nenhum mais poderá a vontade do legislador, ou a ação do intérprete dilatar a concessão excepcional.

8. Entre as formas lícitas de duplo exercício figura o de um cargo de magistério com outro técnico ou científico, contanto

que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.

9. Necessário, assim, à desejada acumulação dos cargos indicados:

a) que o de Censor tenha a condição de técnico ou científico;

b) na hipótese afirmativa, que, entre os cargos, se processe a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

III

10. Transposto o dispositivo constitucional para o plano legislativo ordinário (Estatuto, art. 186, parágrafo único), definiu-se, em ato regulamentar, o cargo técnico, ou científico como:

“aquêle para cujo exercício seja indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino” (art. 3.º do Decreto n.º 35.956, de 2-VIII-1954).

11. Presume-se, ainda, *de jure*, a qualidade técnica ou científica quando, para o exercício do cargo, fôr exigida habilitação em curso legalmente classificado como técnico, de grau ou nível superior de ensino, ou o cargo de direção privativo de membro do magistério, ou de ocupante de cargo técnico ou científico (dec. cit. art. 3.º, parágrafo único).

12. O sentido da expressão foi estudada, entre nós, por ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO (Acumulação remunerada. Cargo técnico — *in* “Revista de Direito Administrativo” — vol. 25, p. 379), CAMILO RAUL PRATES (“Revista de Direito Administrativo”, volume 21, p. 378) e CARLOS MEDEIROS SILVA (Pareceres do Consultor Geral da República, vol. III, p. 129).

13. Interpretou-a a circular n.º 6/47, da Presidência da República, com apoio no Decreto n.º 19.949, de 8 de maio de 1931, identificando como cargos técnicos-científicos “os que encerram funções próprias de técnico, do mesmo ramo genérico de estudos científicos, ainda que não da mesma disciplina particularizada, ou da mesma especializada” (item V).

14. Cargos técnicos ou científicos são, em suma, aqueles cujo exercício torna essencial a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível universitário, ou que sejam, por lei, privativos de diplomados em cursos superiores de ensino.

15. Tôdas as atividades humanas importam, em alguma escala, a aplicação prática de leis científicas. Não é, porém, o uso empírico, ou eventual, de processos técnicos que atribui aos cargos públicos tal característica. Não é, obviamente, cargo técnico o de motorista, embora aplique, praticamente princípios de mecânica, nem o de cosinheiro, não obstante as reações ou combinações químicas praticadas em seu mister.

16. A definição contida no art. 3.º do Decreto n.º 35.956, de 1954, exprime, com acêrto, o princípio da *predominância* e da *indispensabilidade* na aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de grau superior de ensino.

IV

17. As funções de censura não são privativas de bachareis em direito, ou de outras categorias universitárias. A sua finalidade legal, como se evidencia no art. 39, § 5.º, do Decreto n.º 16.590, de 1924, transitou no parecer da Comissão, não visa aos aspectos artísticos das obras teatrais ou cinematográficas, mas somente a proteção da moral e dos bons costumes.

18. O censor não é um especialista, ou um técnico. A sua atitude funcional, na preservação da moralidade pública, corresponde à expressão do sentimento médio da coletividade. Os conhecimentos jurídicos que dêle se exigem não superam ao da ciência normal dos princípios legais, à semelhança das demais funções administrativas.

19. Concorde, assim, plenamente, com a conclusão do parecer da C.A.C., no sentido de que não é técnico o cargo de Censor.

20. Mesmo, aliás, que *ad argumentandum*, se aceitasse tal classificação, sobreviveria o impedimento à acumulação, pela ausência de correlação essencial e recíproca entre os dois cargos.

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

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1955.

— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Prescrição. Contagem de prazo. Aplicação do art. 213 do Estatuto.

PARECER N.º 180-55

O art. 213 do atual Estatuto, inovando o direito anterior, estabeleceu a prescrição de determinadas faltas disciplinares, fixando o prazo respectivo.

2. O preceito em causa não figurava no projeto inicial e aparece, no curso da elaboração legislativa, no substitutivo proposto pelo deputado Antenor Boguea, relator na Comissão de Serviço Público Civil (29 de dezembro de 1947), nos seguintes termos:

Art. 230. As faltas punidas com advertência, repreensão, suspensão e multa prescrevem no prazo de quatro anos.

Parágrafo único. As faltas também previstas na legislação penal como delito, prescrevem juntamente com este, se não houver sentença condenatória.

3. E' oportuno transcrever a justificativa do acréscimo:

“As faltas disciplinares passam do domínio do direito administrativo para a esfera do direito penal, embora continuando residualmente no primeiro, quando vulneram certos direitos que merecem maior proteção. Bem se expressa Franz Von Liszt ao reconhecer que a razão por que, nessa hipótese, a punição disciplinar por si só insuficiente, reclama um *quid pluris*, repousa “*darin, dass durch die Verletzung der Amtspflicht zugleich ein anderes Rechtsgut, sei es der einzelnen, sei es der Gesamtheit, verletzt oder gefährdet wird*” (Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, Berlin, 1821, pág. 607).

Ora, se nesse extravazamento com o conteúdo do direito administrativo vai enriquecer o Código Penal, as normas da prescrição não ficam indiferentes: noutras palavras, se os crimes ditos contra a administração, tipificados no Código Penal, estão sob o amparo da prescrição penal, por que motivo não introduzir esse instituto também no âmbito administrativo?

Fôsse por deliberado propósito, fôsse por mera omissão, o vigente Estatuto recusou guarda à prescrição da falta disciplinar. Postou-se assim, como a célebre espada do episódio de Damocles sobre a cabeça do servidor público, atraindo-lhe com a ameaça de punição em qualquer época, até a mais remota, depois de cometido e olvidado o fato.

O projeto da douta Subcomissão de Constituição e Justiça seguiu idêntico roteiro.

Pensamos diversamente, ao sustentar a oportunidade de incluir a matéria da

prescrição no capítulo III do título IV, através dos seguintes dispositivos:

“Artigo. As faltas punidas com advertência, repreensão, suspensão e multa, prescrevem no prazo de quatro anos”.

Artigo. As faltas, também previstas como crime na legislação penal, prescrevem juntamente com este, se não houver sentença condenatória”.

Em relação a faltas a que correspondam repressões concorrentes — repressão disciplinar e repressão penal — não é oportuno falar de prescrição disciplinar — não é oportuno falar de prescrição disciplinar se houver condenação, a vista da orientação trilhada pelo direito penal positivo brasileiro. De fato, quando o funcionário, violando dever inerente a sua função ou abusando de seu poder, pratica ação prevista como delito no Código Penal e é condenado a pena privativa de liberdade, perde o cargo. Tal perda constitui uma *pena acessória*, que é imprescritível se houver condenação, conforme a sistemática do mesmo Código, passível evidentemente de crítica qual a que lhe é feita por Aloísio de Carvalho Filho, ao salientar que, por seus fundamentos, a prescrição não deve sofrer limitação (*Comentários ao Código Penal*, ed. da Rev. Forense, v. IV, pág. 375).

Essa *pena acessória*, entretanto, se torna prescritível juntamente com a pena principal, se não houver condenação. É este princípio que entendemos se inscreva no capítulo III do Título IV, harmonizando-se com o sistema da legislação penal do país.

Dessa maneira, se no âmbito do direito punitivo, esgotado o período prescricional, não mais se cogita de sancionar o agente, também no direito administrativo, não é de ser ele mais punido. Dir-se-á talvez que o preceito do artigo 118 do Código Penal dirime a questão prescindindo de disposição apósita no Estatuto.

Mas, é preciso reconhecer que autorizada corrente doutrinária sustenta, com opulência de argumentos, a autonomia do direito disciplinar, apesar de seus pontos de contacto com o direito penal. Assim é que, embora aceitando a existência de relações entre o direito disciplinar e o penal. Galdino Siqueira termina por admitir a independência do primeiro em face do segundo (*Tratado de Direito Penal*, 1947, v. I, nú-

mero 14). No mesmo sentido: Eugênio Florian, *Tratado do Direito Penal*, 4.^a ed., 1934, v. II, pág. 764).

Eis a lição de Temistocles Cavalcante, luminar do direito administrativo entre nós: “A pena disciplinar não é complemento da pena criminal, mas se integra como figura autônoma, com peculiaridades inconfundíveis com o sistema repressivo penal. Não me parece, portanto, que o simples fato da absolvição constitui razão que por si só exclua a pena disciplinar. A norma disciplinar precedeu, no tempo, a norma penal e já o fato constituía falta disciplinar antes que o legislador penal o tivesse considerado criminoso. Assim, a sentença criminal não pode influir sobre a ação disciplinar, de apreciação exclusiva da autoridade administrativa” (*O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico*, 2.^a edição, apêndice, páginas 449 e 452).

Ora, se chegam tão autorizados doutrinadores a defender essa teoria, situando o “direito penal administrativo” em domínio de tão rígida autonomia, hão de militar fundamentos em sufrágio da inclusão da norma prescricional no projeto de Estatuto. Na ausência dessa norma, prevalecerá o princípio da imprescritibilidade, eis que — la prescrizione, che estingue il reato e la pena, non impedisce l'azione e la punizione disciplinare tranne nei casi espressamente previsti dalla legge (Manzini, *Trattato di Diritto Penale*, 1933, v. I, pág. 101). As leis referidas pelo tratadista, que devem prever expressamente os casos de prescrição, são as administrativas, de conteúdo disciplinar.

Em conclusão: o lapso em que incorreu o projeto ficará sanado com a presença dos preceitos acima referidos”.

4. No substitutivo subsequente, o chamado projeto Samuel Duarte (13 de junho de 1951), a regra prescricional se cristaliza, no art. 209, assim redigido:

“Art. 209. Prescreverá:

I — em dois anos, a falta sujeita às penas de repreensão, multa ou suspensão;

II — em quatro anos, a falta sujeita à pena de demissão ou cassação de aposentadoria e disponibilidade.

Parágrafo único. A prescrição da falta prevista como crime obedecerá ao disposto na lei penal."

5. Em emenda, sob n.º 101, o deputado ANTENOR BOGEA e outros, propuseram nova redação que veio a ser a do projeto definitivo, afinal convertido em lei, justificando-a pelos fundamentos seguintes:

"1. A redação do item II e do parágrafo único do art. 209 do projeto se presta a perplexidades. Com efeito, a *pena de demissão* prevista naquele item, sempre decorre de um procedimento criminoso de funcionário. Para exemplificar: A pena de demissão se aplica a quem abandonar o cargo; a quem empregar irregularmente os dinheiros públicos; a quem revela segredos; a quem se deixa corromper; a quem se vale do cargo para lograr proveito pessoal, etc.

Nessas hipóteses, em que se impõe a pena de demissão, ou se aplica o item II do artigo 209 ou se aplica o seu parágrafo único, porque também houve crime.

E' para corrigir essa anomalia, que oferecemos a modificação constante da emenda.

2. A atual redação do aludido parágrafo único do art. 209 não precisa bem o pensamento de quem introduzir no projeto de Estatuto a inovação da prescrição das faltas disciplinares. Em que sentido se alude a *obediência ao disposto na lei penal*? O preceito é vago e merece ser aclarado. Diga-se que a "falta *também* prevista na lei penal com crime prescreverá justamente com este" e ter-se-á introduzido no projeto dispositivo cônico.

6. Esta a origem histórica do dispositivo que assim se enuncia, na lei vigente:

"Art. 213. Prescreverá:

I — Em dois anos, a falta sujeita às penas de repreensão, multa ou suspensão;

II — Em quatro anos a falta sujeita:

a) a pena de demissão no caso do § 2.º do art. 207;

b) a cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Parágrafo único. A falta também prevista na lei penal como crime prescreverá juntamente com este".

7. Visando à aplicação da norma, indaga-se, no processo, sobre o termo inicial do prazo da prescrição e, ainda, sobre a sua suspensão ou interrupção.

8. Para efeito de prescrição, cabe, de início distinguir dois grupos, entre as faltas disciplinares: o das que também constituem crime e o das que não têm essa característica. Quanto às primeiras, o problema se transfere ao domínio da lei penal, desde que se identifiquem a prescrição do crime e da falta disciplinar.

9. A indagação há de se resumir, portanto, às faltas disciplinares que não importem violação penal, tendo-se em vista, especialmente, o início do prazo prescricional.

10. Não colhe invocar, a esse respeito, a sistemática penal, que obedece a outros pressupostos e protege a bens jurídicos diversos. A autonomia do direito disciplinar é tema pacífico em matéria administrativa, não se conformando, em seus lineamentos essenciais, aos ditames da responsabilidade penal.

11. O direito disciplinar resguarda a ordem administrativa, louvando-se no critério do interesse do serviço e utilizando-se, em parte substancial, do poder discricionário, que é elementar ao seu exercício. Certos princípios gerais do direito penal (como o da ressalva legal na configuração dos crimes) são incompatíveis com a fluidez do enquadramento disciplinar.

12. Silente a lei, quanto ao termo inicial do prazo da prescrição administrativa, incumbe ao intérprete determinar, à luz da destinação da norma, o sentido de sua hermenêutica.

13. Dois são os sistemas que orientam o cômputo da prescrição: o do momento da consumação do ato, ou o de seu conhecimento. Não adotou, objetivamente, a norma estatutária uma ou outra dessas fórmulas, deferindo, assim, ao poder regulamentar ou, em sua ausência, à jurisprudência administrativa a adoção do critério mais adequado à finalidade do instituto.

14. O poder disciplinar, em que repousa a estabilidade das instituições administrativas, somente se poderá exercer, como é elementar, a partir do momento em que a falta se torne conhecida pela autoridade. Desde que, pelas circunstâncias de fato, a violação do dever funcional se acoberte no sigilo, subtraindo-se ao conhecimento normal da administração, não se configura a noção de inércia no uso do poder disciplinar, que caracteriza a prescrição.

15. Entendo, assim, que o curso da prescrição estabelecida no art. 213 do Estatuto deve se iniciar a partir da data em que o fato se tornar conhecido, embora já anteriormente consumado.

16. Quanto às indagações finais do parecer da D.P. sobre a aplicação imediata da regra legal da prescrição e a interrupção ou suspensão do respectivo prazo, cumpre-me esclarecê-las pela forma seguinte.

17. Como norma de ordem pública, a regra da prescrição aplica-se, imediatamente, aos casos pendentes, ou seja, àquelas faltas passíveis de penas administrativas prescrites, que, à data da vigência do Estatuto, não haviam ainda sido impostas.

18. Não tendo o legislador fixado, na hipótese, causas interruptivas, suspensivas ou impeditivas da prescrição, o seu curso deve se entender contínuo, não se lhe estendendo, por incompatível com a autonomia do direito disciplinar, as regras da legislação penal (artigo 116 e 117 do Código Penal).

19. À base desses princípios deverá, a meu ver, se nortear a solução do presente processo.

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

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1955.
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Ato administrativo. Instância administrativa. Matéria disciplinar.

PARECER N.º 167-55

João Carneiro, Escriturário, classe E, tendo praticado falta apurada em sindicância administrativa, sofreu pena de suspensão por dez dias, imposta pelo Sr. Diretor do Serviço de Administração. Pleiteou reconsideração do ato e, mais tarde, dele recorreu para o Sr. Diretor Geral deste Departamento, não logrando êxito nessas tentativas. Apresentou, então, recurso endereçado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República que deixou de ser encaminhado por não constituir Sua Excia. grau de jurisdição ordinária nem instância final quanto a atos relativos ao pessoal da administração federal.

2. Louvou-se essa última decisão no parecer n.º 53-55 ("Diário Oficial" de 15 de

junho de 1955 — p. 11.730), em que assim me exprimi:

"Lia Wainfas Assistente de Administração, referência 27, da T.U.M., deste Departamento solicitou, em processo número 1.990-52, licença para tratamento de saúde por 45 dias, a partir do término de suas férias.

2. Examinado pelos órgãos próprios, o pedido recebeu despacho contrário do Sr. Diretor Geral em 19 de abril de 1952. A interessada solicitou reconsideração em processo n.º 3.579-52, juntando novas alegações que, apreciadas pelo S.A. e D.P., levaram, finalmente, a manutenção do ato de indeferimento, conforme novo despacho do Sr. Diretor Geral, datado de 16 de janeiro de 1953.

3. Voltou, no entanto, a postulante com outra petição, endereçada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, renovando a matéria já exposta e anexando parecer do Professor Hélio Gomes sobre a matéria médica versada nos processos em causa.

4. A instância administrativa já se acha, no entanto, encerrada, não mais comportando a persistência na postulação de pedido já definitivamente solvido pela autoridade administrativa competente.

5. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, sem embargo do seu alto e relevante papel de Chefe do Poder Executivo, não constitui grau de jurisdição ordinária quanto aos atos relativos ao pessoal da administração federal. Cabe-lhe, certamente, a prática de certos atos privativos — como, v.g., o de nomear, exonerar, demitir, aposentar, etc. — ou, *in genere*, a faculdade avocatória ou corregedora nos órgãos que lhe são subordinados.

6. Fosse o Presidente da República transformado em instância final de todos os atos administrativos atinentes ao numeroso corpo de servidores federais e não mais poderia exercer, a contento, a sua eminente função.

7. A concessão ou denegação de licenças aos servidores do D.A.S.P. é ato de competência final do respectivo Diretor Geral, que já proferiu, a respeito decisão definitiva.

O pedido formulado não tem assento legal e deve ser, portanto, arquivado."

3. O poder disciplinar subordina-se a formas especiais de averiguação quando alcança determinadas penalidades, a cuja aplicação deve necessariamente preceder inquérito administrativo. Quando, porém, não se torne este obrigatório, incumbe à administração promover, por meios sumários, a apuração da falta administrativa e definir a sanção cabível. No caso em análise, a sindicância era, aliás, expressamente autorizada no Estatuto então vigente (art. 246).

4. Salientei, em trabalho doutrinário, como se concilia o processo sumário de sindicância administrativa com a segurança do direito de defesa ("Poder disciplinar e direito de defesa", in *Revista de Direito Administrativo* — vol. 37, p. 345/s).

5. Ao funcionário a que alude o processo não foi sonogado esse direito de defesa. A comissão incumbida da apuração não se limitou a ouvir testemunhas, mas, por igual, inquiriu ao acusado que livremente se manifestou sobre os fatos que lhe eram imputados.

6. Parece-me, assim, que não procede a alegada coação, ou anuência de defesa. O funcionário foi ouvido antes de lhe ser aplicada a pena e, por duas vezes, postulou perante a administração, no sentido de obter a relevação da penalidade.

7. Em matéria processual, o cabimento de recursos é matéria de direito estrito e não se presume da simples subordinação hierárquica. Não é necessário, como parece entender o interessado, que a lei vede a sua interposição, mas que, ao contrário, a autorize.

6. Parece-me, assim, que, no caso, a instância administrativa se encontra, normalmente encerrada, com a decisão final do Sr. Diretor Geral deste Departamento.

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

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1955. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Aposentadoria. Cargo em comissão. Aplicação do artigo 180 do Estatuto.

PARECER N.º 166-55

Versa a consulta sobre o cômputo, para os fins do art. 180 do Estatuto, do período em que o funcionário público se encontra

à disposição da Comissão Mista Brasileiro-Boliviana.

2. Assegurou a lei (Decreto-lei n.º 515, de 23-6-938, art. 7.º) que o prazo de afastamento seria contado como de serviço efetivo. Parece, em consequência, ao Sr. Diretor Geral do D.N.E.P., que, à luz desse preceito, o exercício no órgão em causa configura-se como o de *cargo em comissão*, para os efeitos da mencionada regra de aposentadoria especial.

3. Já opinei, em caso anterior, sobre a natureza jurídica da citada comissão e a percepção, pelo respectivo Engenheiro Chefe, de gratificação adicional.

4. Escrevi, a esse propósito:

"O regime da gratificação adicional abrange aos ocupantes de cargos efetivos, ou em comissão, no serviço público federal, direto ou autárquico. E', assim, elementar a percepção da vantagem, como pressuposto do direito à sua função, que o beneficiário esteja investido em *cargo público federal*."

A função de Engenheiro-chefe da Comissão Mista Brasileiro-Boliviana, embora privativa de engenheiro brasileiro, segundo o art. IV do Protocolo de 25 de novembro de 1937, firmado entre os governos dos dois países, não é cargo público federal, nem ao seu exercício se estendem as vantagens pecuniárias que a tais cargos sejam atribuídas no regime do pessoal civil brasileiro.

A Comissão Mista é órgão executivo do citado Protocolo especial e do Tratado sobre ligação Ferroviária, aprovados, respectivamente, pelos Decretos-leis ns. 89, de 21-12-37 e n.º 344, de 22-3-38, e, na forma do Regulamento ratificado pelas partes, "dependerá por igual dos Governos do Brasil e da Bolívia" (artigo 2.º).

O requerente, como engenheiro autárquico, contará, oportunamente, para todos os efeitos, o tempo de serviço que atualmente presta ao órgão executivo das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Nele, porém, não exerce cargo público federal, nem poderá variar de retribuição pela incidência de lei nacional, de âmbito do direito público interno e aplicável aos cargos e funções no serviço público brasileiro.

Concordo, portanto, com as conclusões do parecer da D.P."

5. A aposentadoria prevista no art. 180 do Estatuto pressupõe o exercício de cargo público, ou função gratificada federal. E' elementar, assim, à contagem do tempo de serviço para aquêlê fim, a existência jurídica do cargo em comissão, ou da função gratificada, ambos a exigir ato expresso e prévio, que no primeiro caso, reclama, ainda, ação legislativa (Const., art. 5, n.º IV).

6. Se nem o órgão, nem as funções nele exercidas têm o característico definido no dispositivo legal próprio, não há como lhes dar o entendimento pretendido.

7. Os funcionários e extranumerários federais afastados do serviço, para se dedicarem à Comissão Mista Brasileiro-Boliviana contarão, como de serviço público, o tempo do afastamento, se nele tinham frequência integral. Mas, não podem, obviamente, computá-lo como tempo de exercício em cargo em comissão, ou função gratificada da União, se neles jamais estiveram investidos.

Concordo, pois, com o parecer da D.P.

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

Rio de Janeiro, 9 de novembro de 1955.
— *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

E' lícita a acumulação entre o cargo de Professor Catedrático da cadeira de Fisiologia dos Animais Domésticos e o de Professor Catedrático de Química Orgânica e Biológica.

PARECER

Versa o presente processo sobre a acumulação, por parte de Manuel Lourenço Branco, do cargo de Professor Catedrático, padrão O, da cadeira de Fisiologia dos Animais Domésticos da Escola Superior de Agricultura e Veterinária do Paraná, com o cargo de Professor Catedrático, padrão O, da cadeira de Química Orgânica e Biológica da mesma Escola.

2. Tratando-se de dois cargos de magistério, a hipótese está prevista no art. 1.º, § 1.º, n.º II, do Decreto n.º 35.956, de 2-8-54, cumprindo, tão somente, examinar a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

a) Fisiologia dos Animais Domésticos:

2 e 3	com
4	com
6.7.8. e 10	com
9	com
13 e 14	com
16	com
17, 18, 19, 20 e 21	com
25, 26 e 27	com

3. Os programas anexados, de folhas 3 a 6, demonstram a imprescindível correlação de matérias, como se vê do confronto entre os seguintes pontos:

b) Química Orgânica e Biológica:

6
10, A e 11
12 e 13
14 e 15
16
19
10, 12 a 28
17

4. A fls. 2 se encontra o quadro demonstrativo dos horários do interessado, sendo de notar que, na cadeira de Química Orgânica e Biológica, somente são cumpridas 6 horas semanais, o que está em desacordo com o art. 3.º do Decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-40, e com o art. 5.º do Decreto n.º 26.299, de 31 de janeiro de 1949, que exigem 18 horas semanais, entre aulas e trabalhos escolares.

5. Nestas condições, cabe à D.P.A. determinar o cumprimento da legislação citada no item anterior, quanto à cadeira ali mencionada, verificando a compatibilidade de horários que, se existente, tornará lícita a acumulação de que se trata.

C. A. C., em 10 de janeiro de 1956.
— *Clenício da Silva Duarte*, Relator. —
Moacir de Matos Peixoto. — *José Renato Pedroso de Moraes*.

Submeto, nos termos do parágrafo 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 14 de janeiro de 1956. —
Moacir de Matos Peixoto, Presidente.

Aprovado. — Em 16-1-56. — *Isnard Freitas*, Diretor Geral.

Não é lícita a acumulação dos cargos de Engenheiro e de Professor Catedrático de Estatística Metodológica, por existir correlação de matérias.

PARECER

Versa o presente processo sobre a acumulação, por parte de Andrade Lima, dos cargos de Engenheiro, classe O, do Ministério da Viação e Obras Públicas, lotado na Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos de Pernambuco, e de Professor Catedrático, padrão, O da cadeira de Estatística Metodológica, da Faculdade de Ciências Econômicas

de Pernambuco, da Universidade de Recife, do Ministério da Educação e Cultura.

2. Tratando-se da acumulação de cargo técnico e cargo de magistério, é mister perquirir a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

3. O processo já esteve nesta Comissão, mas voltou ao Ministério da Educação e Cultura, para cumprimento de diligência, ora atendida.

4. Dispõe o Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954:

“Art. 8.º. A correlação de matérias pressupõe a existência de relação imediata e recíproca, entre os conhecimentos específicos, cujo ensino ou aplicação constitua atribuição principal dos cargos acumuláveis.”

5. Ora, as atribuições de cargo de Engenheiro não versam essencialmente sobre Estatística, embora essa disciplina possa constituir matéria acessória das aludidas atribuições.

6. Se assim não fôsse, não haveria razão para existir no Serviço Público Federal, como existe, a carreira de Estatístico a par da de Engenheiro; bastaria uma delas para executar as atribuições de ambas.

7. Reforçando êsse ponto de vista, vemos do processo que as atribuições dos Engenheiros do Departamento dos Correios e Telégrafos são (fls. 48):

dirigir os serviços de construção e reparação de linhas e de edifícios, montagens das instalações telegráficas, telefônicas e de rádio comunicações, a cargo da Diretoria Regional, confeccionando para organização de todos êsses serviços os respectivos estudos, os necessários quadros e gráficos estatísticos. E' ainda de suas atribuições relacionar os trabalhos executados nas linhas, em quadros e gráficos trimestrais e anuais, e o mesmo em relação à construção de linhas, estudando as zonas que devam ser contempladas com novas linhas, com croquis e dados referentes à população, indústria, comércio, rendas municipais e dados estatísticos que caracterizem e determinem a importância da nova linha.

8. Por aí se vê, que são de natureza secundária as atribuições dos Engenheiros, relativas à Estatística.

9. Na verdade, não é possível afirmar que a aplicação da Estatística constitua a atribuição principal do cargo de Engenheiro.

10. E' indiscutível, entretanto — e o programa anexo o comprova (fôlhas 42-44) que a Estatística constitui exatamente a atribuição principal do cargo de Professor Catedrático de Estatística Metodológica.

11. Não há, por conseguinte, relação imediata e recíproca entre as atribuições principais dos cargos de Engenheiro e de Professor Catedrático de Estatística Metodológica.

12. Não havendo correlação de matérias, desnecessário será examinar a compatibilidade de horários.

13. Assim, somos de parecer não ser lícita a acumulação focalizada, por inexistir, na espécie, correlação de matérias.

C. A. C., em 10 de janeiro de 1956. — *Moacir de Matos Peixoto*, Relator. — *João Guilherme de Aragão*. — *José Renato Pedroso de Moraes*.

Submeto, nos termos do parágrafo 3.º do artigo 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 14 de janeiro de 1956. — *Moacir de Matos Peixoto*, Presidente. — *Aprovado*. — Em 16 de janeiro de 1956. — *Isnard Freitas*, Diretor Geral.

E vedada a acumulação da função de Assistente de Ensino, referência 27, com a de Auxiliar de Pesquisa Zootécnica, paga pela verba 3 — e Serviços e Encargos — por não ser considerada técnica esta última função.

PARECER

No presente processo, Ernesto Vater Faria declarou, tempestivamente, acumular a função de Assistente de Ensino, referência 27, da cadeira de Zootecnia Geral, Exterior e Raças, Genética Animal da Escola Nacional de Agronomia, com a função de Auxiliar de Pesquisas Zootécnicas, do Instituto de Zootecnia, do mesmo Ministério.

2. Esclareceu o declarante que a função de Auxiliar de Pesquisas Zootécnicas é paga pela Verba 3 — Serviços e Encargos (fls. 2).

3. A Divisão do Orçamento do Ministério da Agricultura, informou que o pessoal pago pela Verba 3 é admitido mediante

“relações numérica e nominal, aprovadas anualmente pelo senhor Ministro” (fls. 3).

4. Isto pôsto, só seria lícita a acumulação na espécie, se a função de Auxiliar de Pesquisas Zootécnicas fôsse de caráter técnico.

5. A referida função, porém, não pode ser considerada técnica, porque não reúne os requisitos estipulados no art. 3.º do Decreto n.º 35.956, de 2-8-54, já que, para o seu exercício, não é indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos científicos de grau superior do ensino.

6. Por outro lado, a mencionada função não se enquadra na inexistência de acumulação, consignada no parágrafo único do artigo 2.º do mesmo Decreto, com a redação

dada pelo Decreto n.º 36.479, de 19-11-54, uma vez que não se trata de serviços eventuais exercidos por pessoal técnico e especializado, admitido esporadicamente sem ficar adstrito a tabelas ou relações de natureza permanente.

7. Assim, somos de parecer que não é lícita a acumulação focalizada .

C. A. C., em 10 de janeiro de 1956.
— *Moacir de Matos Peixoto*, Relator. —
João Guilherme de Aragão. — *José Renato Pedrosa de Moraes*.

Submeto, nos termos do parágrafo 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 14 de janeiro de 1956. —
Moacir de Matos Peixoto, Presidente.

Aprovado. Em 16-1-56. — *Isnard Freitas*,
Diretor Geral.

ACORDÃOS

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.814
— SÃO PAULO

Estabilidade do extranumerário — mensalista — Recusa da garantia constitucional, por aceitação de função de diarista incompatível com a estabilidade — Inconsistência do alegado direito líquido e certo — Segurança denegada.

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.

Recorrente: Vitório Sorrentino.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 1.814, de São Paulo, sendo requerente Vitório Sorrentino;

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, indeferir o pedido unânimemente.

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

Custas na forma da lei.

Rio, 1 de dezembro de 1952. — José Linhares, presidente. — Barros Barreto, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Impetra Vitório Sorrentino, servidor público federal, em exercício no Parque de Aeronáutica de São Paulo, mandado de segurança, contra o ato do Sr. Presidente da República, ratificando decisão do Ministério da Aeronáutica que não lhe havia reconhecido direito à estabilidade, assegurada no art. 23 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais de 1946.

E' a seguinte a petição inicial: (lê).

Solicitei informações, atendidas, a fls. 36, com a remessa do parecer emitido pelo

Dr. Consultor Jurídico do referido Ministério nestes termos: (lê).

Teve vista dos autos a douta Procuradoria Geral da República que oficiou a fls. 43:

“Vitório Sorrentino extranumerário tarefeiro do Parque de Aeronáutica, pede mandado de segurança contra o ato de Sua Excelência o Senhor Presidente da República que lhe denegou os benefícios consubstanciados no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja a estabilidade.

Descabe, porém, a pretensão do Impetrante, por isso que os extranumerários — tarefeiros, como ele é, sendo diarista, não estão incluídos entre os aludidos beneficiados, pois só dos extranumerários mensalistas foi que cogitou o citado art. 23, pois só estes exercem funções de caráter permanente.

Ora, o Impetrante, ao ser nomeado extranumerário-tarefeiro em 1-11-1946, foi dispensado da função que exercia como extranumerário mensalista, como consta da informação oficial (fls. 39).

Perdeu, portanto, voluntariamente, sem qualquer protesto, em novembro de 1946, a estabilidade que teria como extranumerário mensalista se estivesse na situação prevista no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não pode agora, portanto, gozar, como diarista, de vantagens que só foram concedidas pelo citado art. 23, aos mensalistas, de vez que a função de diarista, por sua própria natureza, exclui a possibilidade de estabilidade.

Se prevalecesse a pretensão do Impetrante, poder-se-ia também admitir que um magistrado que se demitisse da magistratura para ocupar um cargo, por que o era como magistrado, embora os cargos administrativos não sejam vitalícios, hipótese essa que evidência não poder ser considerado líquido e certo o pretendido direito do Impetrante de maneira a poder ser solucionado por meio de mandado de segurança.

Assim e pelos fundamentos do parecer do ilustre Consultor Jurídico do Ministério da Aeronáutica Dr. Jaime Leonel, às fls. 38 e 41, confiamos seja indeferida a segurança impetrada.

Distrito Federal, 22 de setembro de 1952.
— *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.

VOTO

Inegavelmente, e a informação oficial proclama, o impetrante, a data da promulgação da Carta Política de 1946, tinha direito à estabilidade, por força do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visto que contava tempo de serviço suficiente, como extranumerário-mensalista do Ministério da Aeronáutica. Ele, porém, segundo esclarece na inicial, recusou a garantia constitucional referente àquela função, pois pretende estabilidade na de extranumerário-tarefeiro, a que fôra admitido em 1.º de novembro de 1946, na mesma data de sua dispensa da outra função.

Ora, tentado pela melhor remuneração e sem qualquer reclamação, dito servidor, abrindo mão das vantagens decorrentes da situação em que, antes, se encontrava, aceitou a designação para uma função de diarista, que, por sua natureza, é incompatível com a estabilidade.

Viu bem o Tribunal, que não pleiteia o requerente o reconhecimento do direito que lhe estava assegurado, pelo exercício em função de caráter permanente há mais de cinco anos; quer carrear para a nova função, que implicou no aumento imediato de salários, todos os benefícios outorgados aos extranumerários-mensalistas, nas condições estabelecidas pelo preceito constitucional.

Daí, a inconsistência do alegado direito líquido e certo.

Indefiro a segurança impetrada.

VISTA

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado por ter pedido vista o Senhor Ministro Mário Guimarães, depois de terem votado os Srs. Ministros Relator, Afrânio Costa e Nelson Hungria — Indeferindo a segurança.

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

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Vitorio Sorrentino, que exercia, ao ser promulgada a Constituição de 46, funções de extranumerário diarista no Parque de Aeronáutica de São Paulo, foi demitido, sem protesto, a 1 de novembro desse ano. Passou nessa época a figurar como extranumerário tarefeiro. A primeira função era de caráter permanente. Dava, portanto, a quem a exercesse o direito de equiparação aos funcionários efetivos, nos termos do art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 46.

Dessas funções, todavia, foi exonerado o impetrante.

As novas funções, que aceitou e passou a desempenhar não tem caráter permanente, ao que informa a Administração. Aliás o termo está a dizer: extranumerário-tarefeiro. Extranumerário que executa determinada tarefa. Assim, o direito que lhe assistia em consequência das funções de extranumerário diarista, cessou com a exoneração de uma e preferência por outra função, não permanente. Contra o ato de sua demissão, se alegada em tempo oportuno, caberia a segurança. Agora, não. Agora, a não estabilidade é uma consequência legal de uma situação consumada, sem sua impugnação, há seis anos. Nego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, o artigo 23 das Disposições Constitucionais Transitórias refere-se aos extranumerários que exercem funções de caráter permanente há mais de cinco anos. Ora, ficou provado que o requerente não exercia, como extranumerário, função de caráter permanente há mais de cinco anos; exercia havia quatro anos, dez meses e sete dias. Não tinha, pois, o tempo de serviço exigido pela Constituição para passar à categoria de efetivo.

Indefiro o pedido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido negando a segurança. — Unanimemente.

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

os autos voltar à Turma para se completar o julgamento, de acôrdo com as notas juntas.

D.F., 29-5-1953. — José Linhares, Presidente. — Luiz Gallotti, relator.

RELATÓRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 21.198
— AMAZONAS

(MATÉRIA CONSTITUCIONAL — MANDADO DE SEGURANÇA)

Tribunal de Contas do Amazonas. Criando-o, usou o Poder Legislativo do Estado de faculdade que lhe confere a Constituição Estadual, competente para dispor a respeito, nos termos do art. 22 da Carta Federal.

Além disso, criando o referido Tribunal e dando vitaliciedade aos seus membros a lei estadual não se afastou do modelo federal, pois na União existe Tribunal de Contas e com membros vitalícios.

Não estava a lei estadual obrigada a exigir aprovação da Assembléia Legislativa para a escolha dos membros do Tribunal de Contas.

Os Estados, em suas Constituições, não são obrigados a copiar a Constituição Federal, senão a respeitá-la nos seus princípios fundamentais.

Acrece que a Constituição Federal não deu ao Congresso Nacional (correspondente à Assembléia Legislativa) a atribuição de aprovar a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas, deu essa atribuição ao Senado, que os Estados não são obrigados a ter. Rejeita-se a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense.

Relator: O Senhor Ministro Luís Gallotti.

Recorrente: Estado do Amazonas.

Recorridos: José Raimundo Franco de Sá e outro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 21.198, do Amazonas, em que é recorrente o Estado e são recorridos José Raimundo Franco de Sá e outro, decide o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, rejeitar a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense, devendo

O Sr. Ministro Luís Gallotti — José Raimundo Franco de Sá e Adolfo Hermes de Araújo requereram ao Tribunal do Amazonas Mandado de Segurança contra o ato do Governador que, por ter sido extinto o Tribunal de Contas do Estado, os exonerou dos cargos de membros do mesmo Tribunal, apesar de vitalícios, nos termos da lei estadual.

Reclamam o direito à disponibilidade remunerada, com tôdas as vantagens legais.

O Governador informou que nenhum direito tinham os impetrantes, pela falta de estabilidade (Const. Fed., art. 189, n.º II) e que a sua nomeação não obedecera ao disposto na mesma Const., pois, assim como esta exige a aprovação do Senado Federal para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, a lei estadual deverá ter feito depender de aprovação da Assembléia Legislativa a escolha dos Juizes do Tribunal de Contas do Estado. Invocou ainda o artigo 95, § 8.º da Constituição Estadual, que não permite seja criado encargo ou despesa sem estipulação de verba ou indicação de recursos financeiros; e o art. 117, parágrafo único, segundo o qual o Poder Executivo será auxiliado em questões econômico-financeiras por um Conselho Técnico de Economia e Finanças.

Na contestação, o Estado alegou que a Constituição Estadual não criara o Tribunal de Contas, ao contrário do que fizeram as Cartas de outros Estados (Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul, por exemplo). E sustenta que uma lei ordinária não podia dar aos membros do Tribunal de Contas do Estado a garantia de vitaliciedade, que o art. 47 da Carta Estadual confere aos magistrados, em obediência à norma da Constituição Federal.

O Dr. Procurador Geral do Estado argumentou que, pela Constituição Estadual compete privativamente à Assembléia julgar as contas do Governador (art. 23, VIII), não se tendo assim cogitado de Tribunal de Contas.

O acórdão de fls. 62, por maioria de votos concedeu a segurança, por ter havido violação do art. 141, § 3.º da Lei Magna, visto como investido nos cargos vitaliciamente,

não podiam ser exonerados os impetrantes sem ofensa a direito adquirido.

Foi relator o ilustre Desembargador *Salignac e Souza*.

Divergiu o ilustre Desembargador *Rebello Corrêa*, por não ter a Constituição Estadual criado o Tribunal de Contas nem autorizado a lei ordinária a fazê-lo. Criado por lei ordinária, podia outra lei ordinária extingui-lo, sem quebrar de qualquer preceito constitucional. E aquela lei não podia dar o privilégio da vitaliciedade só conferido pela Constituição Federal nos casos que menciona (art. 187). Estabilidade também não tinham os impetrantes, dado o seu tempo de serviço, inferior a 5 anos.

O ilustre Desembargador *Oyama Cesar* proferiu longo voto vencedor. Argumenta com o art. 22 da Constituição Federal, que diz que a fiscalização financeira dos Estados se fará pela forma estabelecida nas Constituições estaduais; com o art. 22, número V da Carta Estadual, que diz competir ao Poder Legislativo regular aquela fiscalização e criar para esse fim as repartições necessárias; e com o art. 100 da mesma Carta, que ainda declarou seria tal fiscalização processada de acordo com o definido em lei ordinária. Podia, portanto, a lei criar o Tribunal de Contas, tanto mais que na União ele existe para igual serviço. O Conselho de Economia e Finanças tem outra finalidade: auxiliar na solução das questões econômico-financeiras. Não se confunde com o Tribunal de Contas. Na União, os membros desse Tribunal, embora não sejam magistrados, gozam das mesmas regalias. Podia, assim, a lei estadual estender aos membros do Tribunal de Contas a vitaliciedade assegurada aos magistrados. Nem se compreenderia que Juizes da gestão financeira do Executivo ficassem subordinados a este. O Estado pode extinguir serviços, mas respeitando os direitos adquiridos.

O acórdão é de 18-1-1952.

O Estado interpôs recurso extraordinário, invocando a alínea c do art. 101, III, da Constituição (fls. 83).

Mas o recurso foi denegado, por entender o Presidente do Tribunal que o acórdão era embargável.

O Estado, então ofereceu embargos.

Os embargantes impugnaram sustentando preliminarmente o não cabimento dos embargos em face da lei 1.533 de 21-12-1951, a sua intempestividade e ainda o não cabi-

mento por ser unânime em certa parte o aresto embargado, além de serem os embargos improcedentes.

O acórdão de fls. 104 conheceu dos embargos, mas rejeitou, unanimemente.

Veio o Estado com recurso extraordinário, sob invocação das alíneas a e d (fls. 108).

Diz que foi violado o art. 187 da Carta Magna. A lei ordinária, que criou o Tribunal de Contas do Estado não podia deferir a vitaliciedade questionada. Cita acórdão do Tribunal da Paraíba que declarou inconstitucional a lei do Estado que assegurou vitaliciedade ao sub-procurador da Fazenda. Nas razões, aponta dois acórdãos do Supremo Tribunal nos mandados de segurança vindos do Paraná em que apenas se reconheceu a estabilidade, por contagem os impetrantes mais de cinco anos de serviço, o que não acontece com os ora recorridos. Argumenta ainda com os arts. 100 e 37, n.º IV da Constituição Estadual, para sustentar que esta não quis a criação de um Tribunal de Contas.

Os recorridos contra-arrazoaram, longamente (fls. 125 a 143).

O eminente Procurador Geral da República opinou (fls. 150):

“O presente recurso extraordinário foi interposto com fundamento nas letras a e d do art. 101, n.º III da Constituição Federal, e visa a reforma do Venerando Acórdão de fls. 104-196, que confirmou o de fls. 62-81v. concedendo aos Recorridos a segurança impetrada para o fim de serem tornados sem efeito os atos de suas exonerações dos cargos de juizes do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e para serem postos em disponibilidade, com os vencimentos atribuídos àqueles cargos.

Sustenta o Recorrente que o Venerando Acórdão recorrido contrariou a letra da Constituição Federal que expressamente declara, no art. 187, que:

“São vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os titulares de ofício de justiça e os professores catedráticos”.

O contrário, porém, é o que resulta da leitura do Venerando Acórdão recorrido, que deferiu a segurança pedida pelos Recorridos, juizes do Tribunal de Contas do Amazonas, precisamente por considerá-los vitalícios.

Se a decisão tivesse sido em sentido contrário é que teria contrariado o citado texto constitucional.

A vitaliciedade dos membros dos Tribunais de Contas não precisa ser estabelecida nas Constituições Estaduais respectivas, pois decorre do expressamente preceituado nos artigos 18 e 187 da Constituição Federal.

Existindo Tribunal de Contas em algum Estado, os seus Juizes ou Ministros não podem deixar de ser vitalícios, em face do disposto, no supracitado art. 187 da Constituição Federal.

Aliás, no caso em exame, a vitaliciedade dos membros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas decorre também do disposto no § 1.º do art. 1.º da lei estadual n.º 747, de 14-10-1950, que o criou, e que é o seguinte:

“Os membros do Tribunal de Contas, do Estado do Amazonas, serão de livre nomeação do Governador do Estado, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos assegurados aos magistrados do Poder Jurídico, conforme estatuído no art. 47 e seus parágrafos e alíneas da Constituição do Estado do Amazonas, promulgada em 14 de julho de 1947”.

Também a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ou seja a lei estadual n.º 874, de 30-11-1950, dispõe no art. 6.º o seguinte:

“Terão os Juizes os seguintes direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos:

I — vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

II — inamovibilidade;

III — compulsória aos 70 anos de idade ou invalidez comprovada, e facultativa após 30 anos de serviço público, contados na forma da Lei;

IV — os mesmos vencimentos dos desembargadores, irredutíveis, embora sujeitos aos impostos gerais.

Parágrafo único — Os Juizes do Tribunal de Contas terão as prerrogativas de Secretários de Estado e só poderão ser processados e julgados pelo Tribunal de Justiça.

Não houve, pois, no caso em tela, ofensa a texto algum da Constituição Federal ou de lei federal, mas observância de textos de leis dito Estado, em perfeita harmonia com o preceituado no art. 187 da Constituição Federal.

“Não procede, portanto a alegação do Recorrido de ter o presente recurso o apóio do disposto no art. 101, n.º III, letra a da Constituição Federal.

Melhor não é o outro fundamento do recurso, ou seja o de haver o Venerando

Acórdão recorrido divergido do proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba em 1-7-1949, pois o caso por ele resolvido não se assemelha ao presente.

Este é idêntico ao que foi objeto do recurso ordinário de mandado de segurança número 1.648, em o qual este Egrégio Tribunal decidiu, em 19-9-1952, que os juizes do Tribunal de Contas do Estado do Pará, não podiam ser exonerados livremente, por serem vitalícios, devendo ser postos em disponibilidade com todas as vantagens do cargo, ao ser o mesmo extinto.

E ainda mais recente foi a decisão proferida a 10 do corrente, reconhecendo que o auditor da Polícia Militar do Estado de Pernambuco não podia ser livremente exonerado por ser também vitalício.

As decisões deste Egrégio Tribunal, aliás recentes, ao invés de divergentes do Venerando Acórdão recorrido, com ela se harmonizam, como já vimos.

Não se justifica, portanto, o recurso também com o fundamento na letra d do dito preceito constitucional.

Somos, assim, pelo não conhecimento do recurso. Distrito Federal, 13 de outubro de 1952. Plínio de Freitas Travassos, Procurador Geral da República”.

Proferi na 1.ª Turma o seguinte voto (fô-lhas 162-4):

“O recurso é cabível, com fundamento na alínea c do art. 101, n.º III da Constituição, alínea invocada na primeira petição de recurso extraordinário (fls. 83), pois o recorrente contestou, em face da Constituição Federal, a validade da lei local que concedeu vitaliciedade aos recorridos, e a lei foi julgada válida.

E, quando essa hipótese se configura, cabe o recurso da citada alínea c, nada importando que proceda, ou não, a arguição de inconstitucionalidade (isto já diz com o mérito do recurso).

E' certo que, na segunda petição de recurso (a que prevaleceu), não foi indicada a alínea c.

Mas o Supremo Tribunal já assentou que deve ser o recurso extraordinário conhecido com fundamento outro que não o invocado quando o fundamento omitido ressalta da discussão.

Por isso, conheço do recurso.

E vejo-me forçado a propor a remessa dos autos ao Tribunal Pleno.

De início, supuz que pudesse dispensar-me de fazê-lo, à vista do recente acórdão do Supremo Tribunal Federal no recurso de mandado de segurança n.º 1.648, do Pará.

E' que, no Pará, como no presente caso do Amazonas, os membros do Tribunal de Contas, depois de empossado, foram exonerados em virtude de lei posterior.

O Tribunal do Pará, ao contrário do que fez o do Amazonas, negou a segurança, que veio a ser concedida, unânimemente, pelo Supremo Tribunal.

Ocorre, porém, que, no presente caso, o Estado do Amazonas sustenta que, tendo sido o Tribunal de Contas, ali, criado não pela Constituição Estadual mas por *lei ordinária*, esta não poderia ter atribuído aos membros do mesmo Tribunal a vitaliciedade, que o aresto recorrido lhes assegurou.

E, no caso do Pará, o Tribunal de Contas foi criado pela Constituição do Estado (artigo 34), que também garantiu a vitaliciedade dos seus membros (§ 2.º do art. 34).

Sem indagar, agora, por inoportuno, se a diferença entre as duas hipóteses é bastante a impôr-lhes soluções diferentes, não posso dizer, entretanto, que o Supremo Tribunal Pleno já apreciou a questão que nestes autos se suscita e que não é precisamente a mesma discutida no caso do Pará.

A hipótese do Paraná, sobre a qual se pronunciou recentemente o Tribunal Pleno, menos ainda se pode dizer idêntica à presente.

Ali, tratava-se de procurador com tempo superior a cinco anos de serviço e decidimos que, quando não tivesse vitaliciedade, seria estável, em razão do tempo de serviço. Aqui, o Estado contestava também a estabilidade, por falta desse tempo.

Diante do exposto, proponho a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, a fim de ser apreciada a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense".

A 1.ª Turma, unânimemente, resolveu remeter os autos ao Tribunal Pleno.

E' o relatório.

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator — Sr. Presidente, o ilustre advogado aludiu a dois recursos, do Estado do Paraná, dos quais fomos relatados o nosso eminente colega Ministro Orosimbo Nonato e eu.

Quanto ao caso de que fui relator, lembro-me do seguinte:

Na verdade, o Estado do Paraná suscitou esta questão: a inconstitucionalidade da lei paranaense em face do art. 187 da Constituição Federal, por ter sido estendida a vitaliciedade a Procuradores do Tribunal de Contas do Estado, quando, pelo referido artigo 187, só os funcionários nele enumerados podem ter vitaliciedade.

Mas, como, independentemente dessa vitaliciedade assegurada pela lei estadual, aqueles Procuradores tinham adquirido estabilidade, por contarem mais de cinco anos de serviço, era possível resolver o caso, sem entrar no exame da constitucionalidade da lei paranaense, segundo a boa norma recomendada pelos Mestres, quer brasileiros quer norte-americanos.

E foi o que fizemos.

Dado êste esclarecimento, passo a ler o meu voto: (lê).

VOTO

Dispõe a Constituição Federal (art. 22) que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais.

A Constituição do Estado do Amazonas preceitua, no art. 22, n.º V, que compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, regular a arrecadação, contabilidade e administração das rendas e a fiscalização das despesas públicas, e criar para êsse fim as repartições necessárias. E, no art. 100, acrescenta que a fiscalização da administração financeira do Estado e dos seus municípios será processada de acôrdo com o definido em lei ordinária.

Diante disso, pergunta-se. Podia a lei ordinária criar o Tribunal de Contas e atribuir vitaliciedade aos seus membros?

Entendo que sim.

Criando o Tribunal de Contas, usou o Poder Legislativo do Estado de faculdade que lhe conferiu a Constituição Estadual, competente para dispor a respeito, nos termos do art. 22 da Carta Federal.

Além disso, criando o referido Tribunal e dando vitaliciedade aos seus membros, a lei estadual não se afastou do modelo federal, pois na União existe Tribunal de Contas e com membros vitalícios.

Dir-se-á que num ponto se afastou a lei estadual da Carta Federal: não exigiu a aprovação da Assembléia Legislativa para a escolha dos membros do Tribunal de Contas.

Mas os Estados, em suas Constituições, não são obrigados a copiar integralmente a Constituição Federal, senão a respeitá-la nos seus princípios fundamentais. E ainda é de notar que a Constituição Federal não deu ao Congresso Nacional (correspondente à Assembléia Legislativa) a atribuição de aprovar a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas, deu essa atribuição ao Senado, que os Estados não são obrigados a ter, em sua liberdade de organizar-se, respeitados os princípios constitucionais da União (art. 18 da Constituição). Logo, não estão obrigados a sujeitar a escolha dos membros dos seus Tribunais de Contas à apreciação de um órgão que a Constituição Federal não os obriga a possuir.

Quanto a não ter a Constituição estadual criado o Tribunal de Contas, deixando a sua criação à lei ordinária, é de recordar a observação de Rui Barbosa, de que as Constituições são largas sínteses, normas de princípios gerais e não têm o caráter analítico das codificações legislativas (Coment. à Constituição de 1897, coligidos por Homero Pires, vol. 2.º, p. 477).

Pontes de Miranda, comentando o art. 22 da Constituição de 1946, diz que a forma de fiscalizar a administração financeira dos Estados e Municípios é estabelecida pelas Constituições estaduais e acrescenta:

“Se essas não providenciaram, o direito *federal*, constitucional, entende-se adotado. Ainda que a Constituição estadual não fale de Tribunal de Contas, êle existe: as regras constitucionais federais entendem-se adotadas, ou a intervenção federal tem de ser feita, com base no art. 7.º, VII, f” (Comentário, vol. 1.º, p. 464).

Ainda que se não chegue a solução tão radical, força é reconhecer que o Estado atribuiu aos membros do seu Tribunal de Contas uma vitaliciedade, que conta da Constituição Federal quanto aos membros do Tribunal de Contas da União (art. 187) e que deve logicamente corresponder a igual função nos Estados, uma vez que ela até se aproxima da que compete aos magistrados.

Pontes de Miranda observa que órgão *sui generis* do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas, se submete a muitos dos princípios essenciais à função de julgar (Comentário, vol. 2.º, p. 102).

E Themistocles Cavalcanti acentua que as garantias asseguradas aos Ministros do Tribunal de Contas pelo art. 76 da Constituição decorrem da importância de suas funções e constituem condição plena da própria autoridade de suas decisões, não só as desfavoráveis à administração, mas também aquelas que reconhecem a lisura e a legitimidade dos seus atos (vol. 2.º, p. 196-7).

Na Assembléia Nacional Constituinte, quando se cuidou do citado art. 22, Prado Kelly bem esclarece que os Estados ficariam sujeitos às linhas mestras do sistema federal (José Duarte, “A Constituição de 1946, volume 1.º, p. 490).

Mesmo fora do sistema europeu, que é o nosso, mesmo nos Estados Unidos, onde não há Tribunal de Contas mas apenas uma repartição de contabilidade pública que tem como diretor um “*general controller*”, êste funcionário é nomeado pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado e só pode ser demitido por ato do Congresso em casos taxativamente expressos em lei (v. Aliomar Baleeiro in José Duarte, obr. cit., volume 2.º, p. 180-181).

Objetar-se-á que Pontes de Miranda, no silêncio da Constituição estadual, entende aplicável o direito federal, e neste se inclui a aprovação das escolhas pelo Senado.

Mas, já se viu que o Estado não tem nem é obrigado a ter Senado.

E, tendo Milton Campos proposto na Assembléia Nacional Constituinte, que, nos Estados, as nomeações para o Tribunal de Contas dependessem de aprovação das Assembléias Legislativas (José Duarte, obr. cit. vol. 2.º, p. 180), não vejo essa exigência a figurar, afinal, no texto aprovado.

E’ certo que a Constituição Federal, no art. 187, dispõe que são vitalícios *somente* os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os titulares de ofício de justiça e os professores catedráticos.

E Themistocles Cavalcanti sustenta, em comentário a êsse artigo, que a lei ordinária não pode estabelecer outros casos de vitaliciedade (vol. 4.º, p. 163).

Mas o cit. art. 187 está no Título VIII, que cuida dos funcionários em geral, de quaisquer pessoas de direito público interno (v. arts. 193 e 194), e no caso se trata de membros de Tribunal de Contas, aos quais se refere o mesmo art. 187.

A referência, aí, a Ministros do Tribunal de Contas pode ser tida como equivalente

a membros do Tribunal de Contas. A palavra Ministros foi usada, porque se adotou esta designação para os membros do Tribunal de Contas da União.

E' interessante lembrar que, na vigência da Constituição de 1891, assentou o Supremo Tribunal que as garantias reconhecidas aos juizes federais se haviam de ter como implicitamente extensivas aos juizes estaduais, visto exercerem também estas funções do Poder Judiciário e serem aquelas garantias condição substancial à independência dos órgãos do referido Poder (v. Rui Barbosa, Trabalhos Jurídicos, vol. XXVII, 1900, tomo II).

Penso que o mesmo argumento pode caber aqui.

Pelas razões expostas, rejeito a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Senhor Presidente, preliminarmente, quero defender o art. 187 da Constituição, das increpções que lhe fez o ilustre advogado que acaba de ocupar a tribuna.

Não há nele aciosidade, nem defeito de técnica.

Era imprescindível um preceito que limitasse o benefício da vitaliciedade, pois, de outro modo, ficaria à lei ordinária a faculdade de espalhar a mancheias esse benefício excepcional, pouco importando que artigo anterior já tivesse atribuído vitaliciedade aos magistrados e aos Ministros do Tribunal de Contas.

Era imprescindível um preceito que resguardasse a excepcionalidade da garantia legal. Impunha-se, portanto, a formulação do art. 187. E não é falta de técnica o chamar a nós outros, magistrados, de *funcionários públicos*. Somos funcionários públicos com garantias especiais, funcionários de alta categoria, mas funcionários públicos, *quando mesmo*, mesmo porque não somos eleitos pelo povo, mas nomeados pelo Poder Executivo, com ou sem o *placet* de uma das casas do Poder Legislativo.

Feita esta defesa, espontânea do art. 187 da Constituição, passo a examinar a questão *sub judice*.

Já o Tribunal entendeu, por mais de uma vez, que a limitação do art. 187 da Constituição Federal projeta-se nos Estados. Assim, decidiu no citado caso de Santa Ca-

tarina, onde o legislador estadual entendera de ampliar a vitaliciedade a funcionários outros que não aqueles de que cogita o artigo 187. Se se reconheceu que esse dispositivo se projeta no campo estadual, é força reconhecer que tudo quanto o Estado fizer, dentro dos limites do referido artigo de modo nenhum estará violando a Constituição. Ao contrário, estará se adaptando, aderindo à ela.

Ainda que se não admita que o art. 187 não se propague obrigatoriamente no plano estadual, o fato é que, de modo algum, se poderá impedir que o Estado o tome como modelo, em sua legislação própria, e, uma vez que o Estado assim procedeu, baixando uma lei criando o Tribunal de Contas, declarando vitalícios seus membros, também, se pode admitir que lei anterior, em relação a futuros membros desse Tribunal de Contas, possam deixar de ser vitalícios. Mas, quanto àqueles outros, àqueles que já foram nomeados e assumiram o cargo no regime da lei que garantia vitaliciedade, não a menor dúvida que a lei alguma pode alterar, poderá cancelar essa situação.

Dê modo que estou de pleno acôrdo com o voto do senhor Ministro Relator, no sentido da constitucionalidade da lei estadual em questão.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Senhor Presidente, estamos em face de duas leis estaduais que se chocam, porque se for declarada constitucional a primeira, a segunda será inconstitucional. Se a segunda fôsse constitucional, a primeira não podia ser.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — A segunda lei extinguiu os lugares. Os impetrantes se julgaram com direito à disponibilidade remunerada e esta lhes foi negada, de modo que não está propriamente em causa a constitucionalidade das duas leis.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Mas são duas leis que se contradizem, de modo que é preciso acentuar essa questão da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da primeira e as conseqüências quanto à segunda seriam mero corolário.

A Constituição Federal, no seu art. 22, declara que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

Logo, nos termos da Constituição Federal, a maneira de se fiscalizar a administração pública poderá ser regulada livremente pelas Constituições estaduais. Não é obrigatório, por conseguinte, o Tribunal de Contas nos Estados. A própria Constituição Federal estabeleceu essa liberdade e mostrou muito bem, da tribuna, o advogado que sustentou o direito dos impetrantes que várias Constituições estaduais não adotaram o modelo federal.

A Constituição do Estado do Amazonas, porém, declarou que essa questão ficaria relegada para a lei ordinária. Veio a lei ordinária e criou o Tribunal de Contas, que outra lei ordinária podia extinguir.

A lei ordinária deu os membros do Tribunal de Contas a garantia da vitaliciedade. Aí se cifra toda a questão. Podia dar essa garantia? Pelo menos, se não podia, é uma questão duvidosa, porque o modelo federal, como acentuou o Sr. Ministro Relator, é o da vitaliciedade dêsses membros do Tribunal de Contas. De modo que a lei estava adotando o modelo federal.

Ora, a segunda lei, vindo reformar o que estava assentado na primeira, sem atenção a direitos adquiridos, só podia fazê-lo se se tratasse de disposição manifestamente inconstitucional.

Nestas condições, é fora de dúvida que o segundo ato do Legislativo veio ferir direitos adquiridos e os impetrantes têm razão de defendê-los pelo mandado de segurança.

Estou, pois, de acôrdo com o eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. *Ministro Hahneemann Guimaraes* — Sr. Presidente, a Constituição Federal, no art. 18, afirma que cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição.

Assim, é perfeitamente admissível que as Constituições e leis estaduais ampliem os favores concedidos pela Constituição Federal aos servidores públicos. O que as Constituições e as leis estaduais não podem é negar ou restringir os favores concedidos na Constituição Federal aos servidores públicos, mas podem ampliar, aumentar êsses favores.

A lei estadual pode dar vitaliciedade, ainda que não a conceda a Constituição Federal.

No Estado do Amazonas criou-se, atendendo-se à disposição do art. 6.º, se não me engano, da Constituição estadual, o Tribunal de Contas, dando-se aos seus membros a garantia da vitaliciedade. Nada impedia que essa garantia fôsse dada por lei ordinária. A ampliação de um favor assegurado na Constituição não torna, evidentemente, inconstitucional a lei estadual.

Além disso, a lei ordinária amazonense inspirou-se no amplo dado pela Constituição Federal, que assegura vitaliciedade aos membros do Tribunal de Contas Federal.

Acompanho o voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Senhor Presidente, estou integralmente de acôrdo com o voto do eminente Ministro Relator.

Vou usar da palavra apenas para focalizar dois pontos que nos debates, a meu ver, não foram de todo bem esclarecidos.

A Constituição Federal, dispondo, no artigo 187, que são vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os titulares de ofício de justiça e os professores catedráticos, há de ser obedecida, essa preceituação, na legislação constitucional e ordinária dos Estados, pela limitação contida no § 1.º do art. 18, porque êste reza o seguinte:

“Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Em face dêsse preceito, parece-me que, explicitamente, é vedado, pelo art. 189 da nossa Constituição, aos Estados, seja nas respectivas Constituições, seja nas leis ordinárias conceder aos seus funcionários, genericamente considerados, a regalia ou o direito à vitaliciedade.

Essas leis e essas Constituições, têm de se adaptar ao preceito constitucional, que é limitativo. A garantia de vitaliciedade só pode ser concedida aos ocupantes de cargos mencionados no art. 187 da Constituição Federal. Logo, os Estados só podiam conferir o direito à vitaliciedade aos seus magistrados, aos membros do Tribunal de Contas, aos titulares de ofícios de justiça e aos professores. Nada mais do que isso.

Outro ponto, também, deve ser esclarecido: é que não está em causa a segunda lei, que extinguiu o Tribunal de Contas, mas, sim, o ato do Governador que, interpretando essa

mesma lei, vedou aos membros do Tribunal de Contas vitalícios, a percepção dos seus vencimentos, uma vez que, extinto o Tribunal, ficaram êles em disponibilidade.

Assim procedendo, porém, o Governador sustentou-se no argumento que veio a adotar, ou seja, o da inconstitucionalidade da primeira lei. Logo, está em causa, exclusivamente, o fundamento da inconstitucionalidade da primeira lei e êsse argumento, pelo magnífico voto do eminente Ministro Relator, não procede, não tem nenhuma razão de ser.

Assim, Sr. Presidente, com os esclarecimentos que me cumpre dar, acompanho o voto do eminente Ministro Relator, conside-

rando constitucional a lei que criou o Tribunal de Contas, embora a lei ordinária, que pode fazê-lo, o extinguisse.

Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram a arguição de inconstitucionalidade da lei amazonense, devendo os autos baixarem à turma para completar o julgamento. Unânimemente.

Não estava presente, por motivo justificado, o Sr. Ministro Edgard Costa.

Tribunal Federal de Recursos

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.840 — DISTRITO FEDERAL

Sendo a empregada autarquia de patrimônio exclusivamente estatal (v.g., E.F.C.B., após a encampação), a ação de indenização, mesmo em se tratando de acidente no trabalho, é a ordinária, correndo no Juízo da Fazenda Pública.

Relator: Sr. Ministro Mourão Russell.

Revisor: Sr. Ministro Cândido Lobo.

Apelante: Dirce de Melo Pereira.

Apelada: Estrada de Ferro Leopoldina.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 4.840, do Distrito Federal, em que é apelante Dirce de Melo Pereira e apelada Estrada de Ferro Leopoldina;

Acordam os Ministros componentes da Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos em conhecer do recurso como agravo, unânimemente, e dar-lhe provimento para o fim de determinar o prosseguimento do processo como ação ordinária por maioria de votos, tudo de acôrdo com as notas taquigráficas retro.

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 1953.
— Henrique D'Avilla, Presidente *ad-hoc*. —
J. J. de Queiroz, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

D. Dirce de Melo Pereira, na ação ordinária de indenização em que contende com a Estrada de Ferro Leopoldina, não se conformando com o despacho saneador que a julgou merecedora da ação, dela apelou para este Tribunal.

E' o seguinte o despacho recorrido: (lê, fls. 36-38).

As razões da apelação estão assim expostas: lê, fls. 40-45).

A Estrada de Ferro Leopoldina apresentou, de fls. 48 a 49, as seguintes contra-razões: (lê).

Falou a fls. 50, o Dr. Procurador da República, pelo não provimento do recurso.

Opinou a douta Subprocuradoria Geral da República, a fls. 55, pela confirmação da decisão.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Mourão Russell — Senhor Presidente, dentro do prazo de cinco dias a autora recorreu da decisão. Assim, apelação do agravo o caso é que não há intempestividade.

Conheço do recurso como do agravo, por se tratar de sentença que não entrou no mérito, Sr. Presidente.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro Mourão Russell — No mérito, nego provimento ao recurso, para manter a sentença por seus fundamentos, que são os seguintes:

“Isto pôsto e tudo bem examinado: A preliminar da contestação, em que se estriba tôda a defesa da ré, diz respeito antes à carência da ação, do que, propriamente, à incompetência do Juízo. Esta última devia ser suscitada no tríduo, mas a carência de ação veio bem lançada na contestação. Assim afirmo, porque a pretensão da autora, claramente deduzida na inicial, não se refere à indenização da lei de acidentes do trabalho, que ela até repele, mas à indenização comum, por ato ilícito, como prevista nos arts. 159 e 1.521 e seguintes, do Código Civil. Destarte, certa foi a propositura da ação como ordinária e no iuizo privativo da autarquia-rê. Direito à ação envolve legitimidade *ad cau-*

sam, matéria de mérito e, portanto, própria de sentença final, a rigor. Mas, excepcionalmente, a preliminar de mérito pode ser objeto de despacho saneador, como no caso, em que o reconhecimento da procedência importará na invalidade de todos os atos do processo, com evidente prejuízo para a autora se deixada para final, eis que poderá ela, de logo, pleitear, pelo meio próprio, a indenização já oferecida pela ré, no juízo competente. Assim fazendo, entrando no fundo da preliminar argüida, dou pela sua procedência, porque entendo que o evento descrito na inicial, verificado com um empregado da ré no serviço desta, decorrente do exercício do trabalho e provocador das lesões corporais determinantes da morte imediata do marido da autora, é, precisamente, um acidente de trabalho, como previsto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, e, não tendo o acidente resultado de dolo do empregador, ou de seus prepostos, como se evidencia do que consta dos autos, não comporta o caso qualquer outra indenização por parte do empregador que não a fixada na lei de acidentes do trabalho, como determina o artigo 31 da citada lei. Concorde, pois, com as luminosas razões do voto do eminente Ministro Nelson Hungria, transcritas a fls. 25. Nestas condições, julgo a autora carecedora da ação e a condeno nas custas. Deixo de ordenar a remessa dos autos ao Juízo Privativo da Vara de Acidentes do Trabalho porque a autora não pleiteia a indenização regulada na lei específica de modo que nem ali poderá ser atendida sua pretensão" (fls. 37-37-v.).

Nego provimento.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.235
D. FEDERAL

Equiparação de vencimentos, inexistência de qualquer norma legal emparador: da pretensão, situação que cabe ser resolvida, somente pelo Congresso Nacional, resultando o nenhum direito a pleiteação de mandado de segurança.

Relator: O Sr. Ministro Macedo Ludolf.

Requerente: Bento Dias Pereira.

Requerido: Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 3.235, do Distrito

Federal, em que é requerente Bento Dias Pereira e requerido o Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena e por unanimidade, negar a medida requerida, nos termos das notas taquigráficas que precedem.

Rio de Janeiro, 2 de abril de 1954. —
Cunha Vasconcellos Filho, Presidente. —
Edmundo de Macedo Ludolf, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Bento Dias Pereira, ocupante da função de síndico, padrão K, da Junta dos Corretores de Mercadorias do Distrito Federal, requereu ao Senhor Ministro do Trabalho fôsse feita a equiparação de seu cargo ao de Diretor de Divisão do Departamento Nacional de Indústria e Comércio, a que se acha o mesmo subordinado. Aquêlê titular indeferiu a pretensão, por considerá-la intempestiva e sem amparo legal, acentuando que o assunto estava ainda a depender, sobretudo, de uma reorganização do aludido Departamento.

Daí a presente impetração em que o interessado argüi haver sofrido lesão em seu direito líquido e certo àquela equiparação.

Invoca a respeito o Decreto n.º 15.970, de 1944, além de outros diplomas legais, em face dos quais conclui que lhe deve ser atribuída a classificação pedida na via administrativa, desde que sustenta haver *identidade de fato* entre seu lugar antigo e o posto de Diretor de Divisão requestado, ou seja, equivalência de situação jurídica entre uma e outra coisa.

A inicial, desenvolvida de fls. 1 a 5, está assim deduzida (lê).

Solicitadas as informações de estilo, apresentou-as o já mencionado Sr. Ministro do Trabalho, segundo ofício a fls. 12 e pareceres que estão juntos (lê).

O eminente Sr. Dr. Subprocurador Geral da República opina pela denegação do mandado de que se trata, com a assertiva de que o impetrante procura apoio apenas no princípio de isonomia, o que exclui logo a existência de direito, pelo menos líquido e certo, segundo conclui.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf (Relator) — Sr. Presidente, como acaba de ouvir o Tribunal, o assunto não exige qualquer de-

envolvimento para sua solução. Devo observar, de início, o seguinte, quanto à feitura do processo: o impetrante nem sequer provou sua qualidade de funcionário na situação considerada. A petição inicial é uma petição completamente nua. Acontece porém, que o Ministério não contestou essa qualidade funcional, atual, que diz o impetrante possuir, de maneira que, na inexistência de contestabilidade desse ponto, sobre o qual não há dúvida alguma, sou propenso a passar a decidir a controvérsia estabelecida, quanto ao seu mérito. Não sei se alguém quer levantar qualquer preliminar nesse sentido. Não a levanto pelas razões expostas. Pelo silêncio verificado, passo a pronunciar-me a respeito.

Os pareceres foram muito precisos, percutindo a matéria a ser decidida. O que logo se verifica é que o impetrante não situou lei ofendida na espécie. Apenas procurou carrear argumentos que, a seu ver, bastariam para justificar a propugnada equiparação quanto ao cargo que exerce de Síndico dos Corretores de Mercadorias do Distrito Federal e o de Diretor de Divisão do Departamento Nacional de Indústria e Comércio. O que quer o impetrante é, nada mais nada menos, obter do Tribunal decisão que importa em legislar sobre o assunto. Pode ser injusta a situação em que se encontra, mas é situação que tem que ser resolvida pelo Congresso Nacional, mediante feitura de lei apropriada. Do contrário estaríamos usurpando as funções legislativas. O que nos cabe é reconhecer o direito de acordo com o que

diz o próprio Estatuto, verificar se há cargo criado por lei e se há tais ou quais vencimentos atribuídos a esse cargo. Agora, quanto à diversidade de tratamentos, desde que não ofenda situação decorrente de norma clara expressa, incontestável, não é possível ao Judiciário amparar a pretensão.

Temos tido inúmeros casos semelhantes a este, quanto a funcionários de certos Ministérios que procuram equiparar seus vencimentos aos de colegas de outros setores administrativos, e sempre indeferimos essas pretensões.

Assim, tendo em vista os pareceres que esclarecem bem o caso, voto no sentido de negar a ordem.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 2-4-954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se a ordem. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo, Mourão Russel, Abner de Vasconcelos e Afrânio Antônio da Costa votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Srs. Ministros Henrique D'Avila e Elmano Cruz. Não compareceu por motivo justificado, o Sr. Ministro Cândido Lobo. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Cunha Vasconcelos.

Tribunal de Justiça do D.F.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.325 — DISTRITO FEDERAL

Concurso para habilitação a cargo público: ao Poder Judiciário cabe apenas verificar da legalidade do processo do concurso, escapando-lhe à competência apreciar programas, suprimir provas, alterar programas.

O prudente arbítrio conferido aos examinadores para apreciar a capacidade dos candidatos ainda é o meio eficiente e essencial para classificação.

Relator: Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Recorrente: Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, ex-offício.

Apelantes: Joayrton Martins Cahú e União Federal.

Apelados: Os mesmos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da apelação cível n.º 4.325, Distrito Federal, em que figuram como recorrente o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, ex-offício, apelantes Joayrton e União Federal e apelados os mesmos:

Acordam os Juízes da 1.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria, dar provimento ao recurso de ofício e ao voluntário da União, prejudicado o do autor recorrente. Tudo conforme o relatório e notas taquigráficas. Custas em proporção.

Rio, 22 de outubro de 1954. — *Afrânio Antônio da Costa*, Presidente e relator para o acórdão.

RELATÓRIO

Recurso de ofício e apelação voluntária objetivam o reexame, por esta Instância, da sentença constante de fls. 59 até 64, que

resume o que houve nos autos até o momento em que foi prolatada e que está assim redigida: (lê, na íntegra).

Apelou o autor, sustentando que a decisão devia ser reformada na parte relativa a honorários de advogado: (ler fls. 66 até 69).

Também apelou a União Federal, ré no processo, vindicando reforma total da sentença, improcedência da ação: (ler fls. 71 a 72).

Recebidas as apelações (fls. 73), foi a 2.ª contra-arrazoada: (ler fls. fls. 74 até 77).

Nesta Instância teve vista dos autos o dr. subprocurador geral da República, que emitju acêrca o parecer de fls. 83 e 84, assim redigido: (ler).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo —
Confirmo a sentença.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Revisor) — O apelante aceitou as condições do concurso; nada arguiu contra o professor Mira y Lopes. Sômente depois que o resultado lhe foi desfavorável é que se insurgiu contra o laudo e seu prolator.

Não conheço o professor Mira y Lopes, penso, porém, que qualquer crítica à sua competência escapa ao Tribunal, porque sempre entendi não nos caber reapreciar ou julgar decisões de bancas examinadoras. A vingar semelhante dilatação passaríamos a mandar candidatos reprovados a novos exames, a pretexto de incapacidade dos examinadores.

Ora, o Poder Judiciário sômente poderá rever as ilegalidades eventualmente praticadas, para restabelecer o império da lei. Não

é o caso. O regulamento do concurso prescreve no art. 19:

"Art. 19. Para matrícula no Curso de Preparação à carreira de Diplomata (C.P.C.D.) os candidatos serão submetidos a um exame vestibular, que constará de provas de Cultura Geral, de Português, de Francês, de Inglês, de História do Brasil e de Geografia do Brasil, e também a um exame de sanidade e capacidade física, psíquica e moral, feito por meio de provas realizadas pela entidade que o Diretor do Instituto julgue idônea, e ainda por meio de investigação dos costumes e do conceito do candidato, a qual poderá ser procedida pelas autoridades competentes ou por instituição que disponha de serviço social organizado.

Parágrafo único. *Tôdas essas provas serão eliminatórias*".

O apelante aceitou o programa, as provas e os examinadores; as provas são eliminatórias; depois de eliminado é que se insurgiu e pretende inutilizá-lo com pareceres ou exames extra oficiais de outros professores. Mas, não é possível deixar de vingar tão perigoso precedente, como a intromissão do Poder Judiciário, em setores especializados a quem cabe apurar a capacidade de candidatos para preencher os cargos públicos.

O arbítrio dos examinadores e professores, em tal hipótese, é condição não só necessária como indispensável ao desempenho da função.

A sustentação do apelante leva à conclusão de que somente aceitaria a decisão se lhe fôsse favorável. Basta isto para conduzir ao desacerto da pretensão.

E' lamentável que um cidadão com tantos títulos tenha sido infeliz no resultado do exame, mas, não é possível rever o ato.

O que há a fazer é inscrever-se novamente, afirmando com antecedência suspeição dos examinadores que, não lhe convierem.

Não é possível alterar programas, suprimir provas e resultados, pelo Poder Judiciário.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Senhor Presidente, o assunto é delicado, razão por que ouvi com maior atenção, não só o voto do Sr. Ministro Relator, como o que V. Excia. acabou de proferir. As conside-

rações do Sr. Ministro Cunha Melo levaram-me de pronto a tomar maior interesse sobre a solução a ser dada à matéria, porque, ao ver de S. Excia., estaria o interessado impossibilitado de ingresso no Ministério das Relações Exteriores, sem nenhuma dependência regular do questionado exame psíquico a que se submetera. Essas palavras estavam a calar em meu espírito, porque a tendência é sempre para evitar o cerceamento do direito de alguém no propósito de trabalho ou atividade em qualquer setor em que haja oportunidade dêsse alguém nele ingressar.

Agora, porém, segundo o voto que acaba de ser enunciado, toma o assunto feição diferente, já que V. Excia., Sr. Presidente, declarou que houve um edital de concurso em que tôdas as condições foram perfeitamente esclarecidas e expostas aos candidatos, inclusive essa prova de exame médico a que o próprio autor se submeteu, nada protestando, e nem sequer alegando qualquer suspeição, ou impedimento por parte do profissional que atuou nesse exame.

Não sei, de fato, se tal exame deveria ser, ou não, objeto do citado concurso, porém, o caso é que ele foi previsto no edital e os candidatos se conformaram e aceitaram-no, inclusive o ora apelante.

Se essa matéria é exclusivamente de ordem profissional, segundo se depara incontestemente, a mim me parece que aqueles candidatos não atendidos no referido concurso, deveriam se sujeitar ao resultado colhido, eis que o critério da Administração, em assunto que apenas lhe cabe, há que predominar em condições que impedem a revisão.

Por outro lado temos que encarar o vínculo que se forma entre o Estado e os concorrentes que se apresentam a determinado concurso para poder atingir a investidura do cargo público a que aspiram. Concorrem pressupostos que, devidamente estabelecidos, obrigam a certo proceder quer do órgão do Poder, quer em relação ao particular que ao ato se submeta. Parece-me que êsse é o ponto a se examinar na hipótese que, conforme disse a princípio, reveste de certa delicadeza. Não se olvida, porém, que a situação decorreu de não ter o candidato tomado qualquer medida anterior, de modo a fazer frustrar a exigência administrativa contra a qual se insurge. Ora, o Judiciário deve apreciar o aspecto de legalidade de questões trazidas a seu exame e não a de injustiça praticada. Se o interessado tivesse desde logo acoidado o profissional de inidôneo, suspeito, o caso então seria digno de nota para o lado dêsse aspecto postergador de um direito, porque

estaria o candidato já embaraçado ou sacrificado numa das provas do concurso por essa situação excepcional, que teria sido argüida em tempo.

Nada disso, porém, ocorreu. E nem se pode dizer, ao certo, que o médico tenha agido arbitrariamente. Deu sua opinião profissional.

O Sr. Ministro Afrânio Costa — O médico deu sua opinião, ofereceu laudo. Certo ou errado, representa sua opinião.

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — O que não é possível é a revisão no campo judiciário, em se tratando de assuntos que devem correr na órbita administrativa, desde que não haja situação de manifesta ilegalidade. No caso, o candidato se submeteu a essa prova sem nada argüir contra ela. O médico em questão examinou todos os candidatos e chegou a êsse resultado. Não tenho elementos, como jurista, para criticar o laudo e vulnerá-lo em sua substância.

Lamento divergir do Relator. Dou provimento às apelações.

DECISÃO

(Julgamento da 1.^a Turma em 29 de junho de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento dos recursos do ofício e ao voluntário da União prejudicado o do outro recorrente, por maioria. Impedido o Sr. Ministro Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

MANDADOS DE SEGURANÇA

Mandado de Segurança N.º 1.062 — Punição disciplinar administrativa a funcionário municipal. Descabimento do mandado.

Não é possível distinguir no funcionário público a qualidade de cidadão para admitir-se-lhe a liberdade de censura contumeliosa em atos de seus superiores hierárquicos.

O respeito que o funcionário deve a seus superiores, mesmo fora de suas funções, é uma imposição hierárquica universal. A quebra de tais princípios importa na incidência às penalidades administrativas instituídas por lei.

Ato disciplinar, emanado de autoridade competente e no qual se observou formalidade essencial, não enseja mandado de segurança.

Relator: Sr. Desembargador Homero Pinho.

Requerente: Ajenor Barbosa Alegria.

Informante: Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA 2.^a CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Mandado de Segurança n.º 1.062, em o qual é Requerente Ajenor Barbosa Alegria, sendo Requerido o Prefeito do Distrito Federal,

Acordam, por unanimidade de votos, os Juizes da 2.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, indeferir, por incabível, a segurança impetrada, pagas as custas na forma da lei.

Assim decidem porque, com efeito, a punição administrativa imposta ao Requerente em consequência à falta grave cometida, como funcionário municipal, contra a Câmara Municipal, em telegrama acriminoso dirigido a seu "Presidente e demais Vereadores Municipais", não constitui ilegalidade ou abuso do poder de parte do Prefeito Municipal que o puniu, mas, ao contrário, encontra apoio legal em o disposto no artigo 218, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal.

Pretendeu o Requerente excusar-se da penalidade em aprêço alegando ter agido na qualidade de "cidadão" e não de "funcionário", como se possível fôsse essa subversiva distinção em ordem e admitir-se-lhe, sob aquela invocação, a liberdade de censura, contumeliosa a atos de seus superiores hierárquicos.

O respeito que o funcionário deve a seus superiores, ainda mesmo fora de suas funções, é uma imposição hierárquica, universalmente pacífica, de modo que a proibição de censurar pela imprensa ou outro qualquer meio as autoridades constituídas ou criticar os atos da administração, com a ressalva de poder apreciá-los em trabalho devidamente assinado, "do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação", inscrita em o aludido art. 218, parágrafo único do Estatuto dos Funcionários Civis da Prefeitura do Distrito Federal, é uma proibição legítima.

O Requerente não apreciou nem um ato da Câmara Municipal, *em trabalho doutrinário com o fito de colaboração ou cooperação*, mas apenas a ela se dirigiu em telegrama vasado em termos altamente injuriosos (v. transcrição, item 3, inicial fls. 4) a seus membros e, pois, com quebra daqueles deveres funcionais a que está adstrito de onde, pois, a legitimidade da pena que lhe foi imposta.

Ora, tratando-se, pois, na espécie, de ato disciplinar emanado de autoridade compe-

tente e praticado com observância de formalidade essencial, não cabe contra êle o presente mandado de segurança (art. 5.º, II, Lei 1.533, de 31 de dezembro de 1951) que por isso é denegado.

Distrito Federal, 11 de agosto de 1955.
— *Dr. Homero Pinho*, Presidente e relator.
— *Omar Dutra*. — *Vicente de Faria Coelho*.
Ciente. Rio, 18-8-1955. — *Fernando Maximiliano*.

Registrado em 27 de setembro de 1955.

Decisões Judiciárias

JUIZ DA 3.^a VARA DA FAZENDA PÚBLICA

O concurso é aberto a todos os cidadãos — Não é privativo dos interinos.

Luís Ernani Freire de Souza, professor interino da Prefeitura do Distrito Federal, com a inicial de fls. 2-5, impetra mandado de segurança contra ato do Senhor Secretário Geral de Administração para o fim de ser declarada nula e de nenhum efeito a instrução n.º 5, de 10 de dezembro de 1954, reguladora do Concurso de Ensino Técnico (Curso Básico e Curso Técnico), padrão O, do Quadro Permanente. A primeira prova do concurso está enunciada para o dia 5 do corrente, e o impetrante pediu que fôsse liminarmente suspenso o concurso, uma vez que, realizado êle, inócua se tornaria a segurança pleiteada. Juntou o impetrante os documentos de fls. 6 a 8, o primeiro dos quais se refere à sua nomeação, em caráter interino, do impetrante, para o cargo de Professor de Ensino Técnico (Curso Básico), padrão O, do Quadro Permanente da Municipalidade. As alegações do impetrante cingem-se, por assim dizer, à inteligência do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, véspera da promulgação da vigente lei magna. Assim, entre outros pontos debatidos pelo impetrante avulta o que diz respeito às instruções, que, no seu entender, teriam de ser expedidas pelo decreto do Prefeito, e não mediante portaria, ou ato equivalente.

Pelo despacho de fls. 10, do Ilustre Colega que me antecedeu, foi concedida a medida liminar, para o fim de sustar-se a realização do concurso. Pedidas, no mesmo despacho, as informações por lei exigidas, vieram estas, com o Ofício n.º 815, de 3 de março de 1955, havendo antes a suplicada requerido a revogação da liminar, conforme se vê de folhas 13 a 17, por seu douto 9.º Procurador, que assim também se manifestou a respeito da matéria versada.

Tudo visto e atentamente ponderado. O que se pretende na verdade, não é, como

parece à primeira vista, impugnar uma preferência de formalidade legal, e sim evitar-se o concurso, pois, onde há interino, corriqueiros se tornam êsses fatos, com os quais se pretende converter numa inanidade o salutar princípio estabelecido no art. 186 da Constituição, e desde 16 de julho de 1934 introduzido na sistemática de nosso Direito Público. Não posso, de modo algum, acolher as alegações do impetrante. Submeta-se êle ao concurso demonstrando com o seu saber os conhecimentos indispensáveis à sacrosanta missão inerente ao magistério; sofra com os demais aquilo que todos nós sofremos em competições de tal gênero, e só assim fará jus ao mérito que somente se adquire através de vicissitudes próprias dos que lutam, para, um dia, poderem legitimamente usufruir os benefícios próprios daquilo que se conquista com o sacrifício.

O apêgo ao elemento literal do invocado decreto-lei não resiste à crítica do intérprete. Tal decreto-lei é, como se vê, anterior à Constituição da República, e muito do que nele se contém é com ela incompatível, achando-se ipso-facto derogado. A expressão decreto do Prefeito, ali contida, traduz-se na idéia de ato, e não à terminologia; isto seria volver ao método tradicional, que segundo Geny (*Méthode*, I, pág. 218, 2me édition, 1919) submete o espírito ao império das palavras, o que não há de prevalecer. *Litera necat*, já dizia o Apóstolo. Esqueceu o Impetrante que sobreveio a Lei Orgânica — verdadeira constituição local — e estabeleceu em seu art. 27, que a cada Secretário Geral, cumpre, entre outros deveres — o de expedir instruções, de acordo com o Prefeito, para execução das leis e regulamentos (inc. II). Êsse pressuposto foi admitido no ato impugnado. A Lei Orgânica regulando toda a matéria de seu âmbito, não podia ser tolhida por dispositivo de um decreto-lei, como quase todos, redigido de afogadilho, ao sabor do momento e das conveniências, muitas vezes em conflito com a técnica legislativa, com a gramática, com a lógica, com a tradição.

Como quer que seja. Pretende-se, desde muito, converter em letra morta a exigência do concurso. O remédio, em casos tais, é a interinidade — fruto em 70% ou 80% do empenho político e do valimento administrativo. Não pode o Judiciário reconhecer essa maneira de burlar o princípio constitucional ainda quando lei formalmente o autorize, porque lei contra o texto da Constituição, não é lei, não lhe reconheço validade, e assim desde 1896 os que amam o Direito, e a êle se dedicam. Interinidade não confere direito a ninguém, e muito menos para neutralizar a ação moralizadora traduzida numa oportunidade a todos permitida. Não vejo procedência nas alegações, e, *a fortiori*, para sustar um ato complexo como é um concurso, causando, irreparáveis pre-

juízos a milhares de candidatos e à administração, somente porque uma minoria teve a fortuna de colher os frutos do empenho e do valimento — numa palavra — do pistolão. Se não querem o art. 186 da Carta Magna tratem de revogá-lo, ou derrogá-lo, e haverá nisso mais lealdade ao seu texto, do que pretendendo-se, como se pretende, a cada instante, fulminá-lo por via oblíqua, com incisos e parágrafos inseridos graças à ausência de vigilância e espírito público, como é exemplo a Lei n.º 2.123, de dezembro de 1953.

Em face do exposto, e atendendo ao mais que dos autos consta, denego a segurança, revogando como revogada tenho a medida liminarmente concedida." — José Gomes Bezerra Câmara, Juiz da 3.^a Vara da Fazenda Pública.

NOTAS

O Centro de Pesquisas da Casa de Ruy Barbosa

ARNOLD WALD

EM excelente conferência pronunciada em 5 de novembro de 1948, o Professor Américo Jacobina Lacombe lembrava que não era com estátuas que se homenageava os grandes homens e sim com a publicação das suas obras com a continuação do seu trabalho. Não era uma idéia platônica que o eminente e dedicado diretor da Casa de Ruy Barbosa lançava. Iniciava-se naquele momento a publicação das obras completas de Ruy que na palavra do citado professor não era "uma simples coleção de livros" mas "a suma do nosso senso político". Foi mais longe Américo Jacobina Lacombe no seu desejo de dar vida ao museu que dirige, de transformar valores estáticos em valores dinâmicos. O Decreto n.º 30.643, de 20 de março de 1952, criava o Centro de Pesquisas da Casa de Ruy Barbosa, determinando o seu artigo 2.º que "o centro ora instituído, realizará seus estudos e trabalhos no domínio do direito e da filologia, e terá por campo de pesquisa a biblioteca e os arquivos da aludida Casa de Ruy Barbosa e novas aquisições necessárias ao desenvolvimento dos seus trabalhos."

Duas comissões foram constituídas, trabalhando uma no campo do direito público e a outra dedicada ao estudo da filologia. A última já preparou diversas publicações de máximo interesse entre as quais uma edição crítica das obras de Casimiro de Abreu, organizada pelo Professor Sousa da Silveira. A seção de direito está preparando o nosso primeiro tratado de direito constitucional cujo plano foi elaborado pelos Professores Francisco Campos e San Tiago Dantas, devendo ser posto em execução sob a direção do Desembargador Seabra Fagundes com a colaboração do Professor Caio Tácito. Quando o direito brasileiro passa de uma fase de comentários e estudos dogmáticos, não podia ser mais louvável a iniciativa tomada pelo Diretor do Centro de Pesquisas, Professor Thiers Moreira e pela Comissão de Direito. Outras pesquisas de caráter bibliográfico e jurisprudencial estão sendo feitas, provando que já é possível organizar e manter no Brasil um instituto de estudos desinteressados no campo das ciências sociais. O exemplo e o nome de Ruy Barbosa, permitiram assim, graças aos esforços contínuos do Professor Lacombe, que se criasse no Brasil um verdadeiro centro de estudos de filologia e de direito público, que é um índice importante da evolução da nossa cultura.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Epitácio Pessoa por LAURITA PESSÔA RAJA GABAGLIA na série *Pequenos Estudos sobre grandes administradores do Brasil*, publicação do D.A.S.P., Serviço de Documentação, 1955.

A autora já publicou excelente biografia do eminente estadista brasileiro que foi consagrada pela nossa crítica. O presente trabalho obedecendo ao critério de divulgação e difusão cultural, que preside às atividades editoriais do Serviço de Documentação do D.A.S.P. procurou concentrar, numa centena de páginas, os traços mais marcantes do antigo Presidente da República, na sua vida administrativa. Apresentada por Luiz Pinto, a obra é prefaciada pelo Ministro Pereira Lira que evoca a figura cartesiana do "administrador nato" que era Epitácio Pessoa. O trabalho é dividido em seis capítulos que estudam sucessivamente Epitácio Pessoa como Ministro da Justiça, como Ministro do Supremo Tribunal e Senador Federal, como Presidente da República, detendo-se nos três últimos capítulos em alguns aspectos da sua administração e especificamente a sua luta contra as sêcas, a sua concepção da defesa nacional e da organização do Exército, indicando a título de conclusão, como o homem ficou a serviço do administrador. São páginas cheias de vida e de fácil leitura em que a autora descreve a luta pela adoção do Código Civil, não obstante as críticas daqueles que, como Ruy Barbosa, queriam uma obra perfeita inviável no momento. Mostra o trabalho de Epitácio Pessoa como juriconsulto e magistrado, o sentido profundo que teve das realidades do após-guerra, a sua posição nos grandes problemas que então, como hoje, necessitavam de soluções urgentes: as sêcas, a imigração, os transportes, o aumento da produção. A autora faz o balanço da administração de Epitácio e segue a evolução dos institutos por ele criados, mostrando tudo que ainda hoje nos fica dos planos realizados pelos administradores de 1919-1922. O valor do trabalho reside especialmente na maneira singela e resumida em que soube a autora abordar problemas amplos da máxima atualidade, fazendo assim uma obra preciosa e documentada ao alcance de todos que se interessam pela nossa história e pela administração pública no Brasil.

COLABORAM NESTE NÚMERO

DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS: Assistente de Administração do D.A.S.P.; bolsista do governo federal brasileiro, em estágio nos Estados Unidos da América do Norte, 1952-1953; cursos na *American University*, Washington, D.C. A revista *Progress in Public Administration*, n. 1, August, 1953, publicada pelo *International Institute of Administrative Sciences* externou-se a respeito do ensaio, que divulgamos neste número, do seguinte modo: "... excellent report on the Work Planning Report System of the Bureau of Old Age and Survivors Insurance of the United States Department of Health, Education and Welfare. This study was based on observation of the system on the individual employee." A tradução do trabalho foi feita pela própria autora, que exerce presentemente as funções de redatora da Revista do Serviço Público.

RAYMOND TURNIER: Funcionário do Secrétariat Général de la Direction Générale de l'Agriculture du Haiti. Bolsista da O.N.U. no Brasil realizou na Fundação Getúlio Vargas os seguintes cursos: Introdução à Administração Pública, Organização e Métodos, Chefia Administrativa, Administração de Material, Administração de Pessoal e Relações Públicas.

HÉSIO KLEBER FERNANDES PINHEIRO: Ingressou no Serviço Público em 1939; já exer-

ceu as funções de Assistente Jurídico do D.A.S.P.; de Chefe da Seção de Referência do Serviço de Documentação do M.J.N.I. Foi delegado do Brasil no XIII Congresso da "Union Internationale des Avocats". Tem diversos trabalhos publicados, podendo citar-se, entre outros, *Organização e Reorganização de Serviços e Técnica Legislativa e as Constituições e Leis Constitucionais do Brasil*. E atualmente Consultor Jurídico do Conselho Nacional de Pesquisas.

AMILCAR DE ARAÚJO FALCÃO: Assistente Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, desde 1953, por concurso. Professor de Direito Tributário e de Noções de Direito e Técnica Legislativa dos Cursos de Administração do D.A.S.P., desde 1954, e de Direito Administrativo, desde 1955. Presidente da Comissão Interministerial, criada para apreciar a situação de empresas concessionárias do serviço público.

HUMBERTO BALLARINY: Diretor do Hospital São Francisco de Assis; Superintendente do Instituto de Puericultura da Universidade do Brasil. Foi chefe do Serviço de Alimentação do Hospital dos Servidores do Estado. Professor do Curso de Organização e Administração Hospitalar do Ministério da Saúde e Consultor de Organização e Administração Hospitalar da L.B.A. e da Santa Casa da Misericórdia.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

REVISTA DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INFORME DA ADMINISTRAÇÃO

Publica os documentos e informações de interesse público

Editor: Diretor - MARIA DE SOUZA LIMA MODIANO

Redator em chefe: TOMAZ INACIO NETTO

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1956

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VIII — 1945

- Vol. I — (janeiro esgotado), fevereiro, (março esgotado).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — (outubro esg.), novembro, (dezembro esgotado).

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esgotados).
- Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotados).
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotado).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esgotado).

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

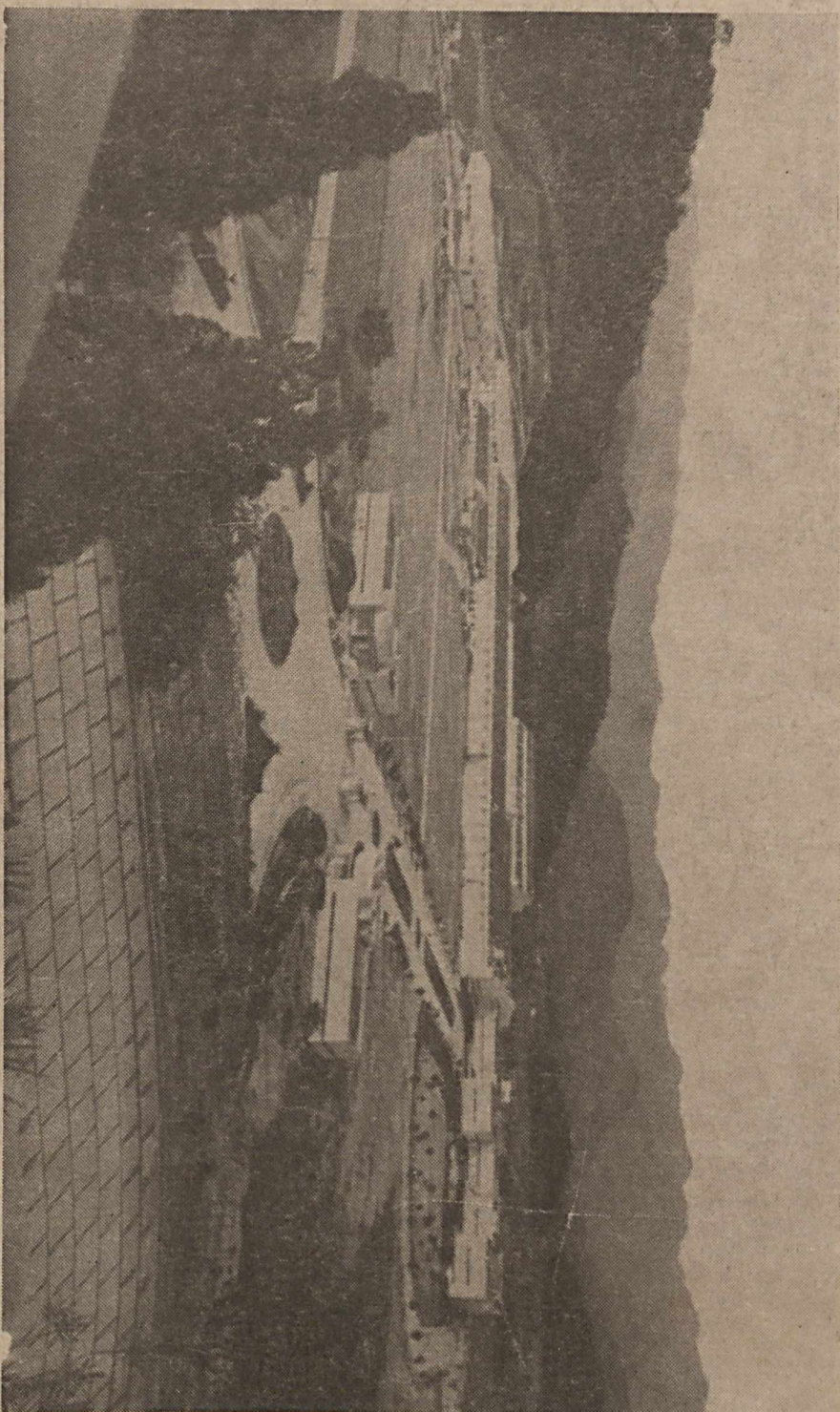
ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVIII — 1955

- Vol. 66 — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. 67 — abril, maio e junho.
- Vol. 68 — julho.
- Vol. 69 — outubro, novembro e dezembro.

VISTA PARCIAL DA FÁBRICA NACIONAL DE MOTORES



De uma produção de 531 veículos em 1954, a F.N.M. passou a 2.415 em 1955 e produzirá 3.600 em 1956